



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza  
Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

***NUDGE E REGOLAZIONE COGNITIVA***  
**GLI SPAZI DEL DIRITTO NELL' "ARCHITETTURA DELLE  
SCELTE" DEGLI INDIVIDUI**

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa

Michela Passalacqua

Candidato:

Andrea Maggi

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

*A mia nonna, mia madre,  
Diletta e Aaron*

È con immensa stima che desidero ringraziare la Professoressa Michela Passalacqua per i consigli, la disponibilità e la pazienza dimostratami durante la stesura della tesi. Ringrazio inoltre il Professore Gabriele Melli per il contributo prestato nella realizzazione del primo capitolo, offrendomi preziosi spunti e suggerimenti. Una parte speciale dei miei ringraziamenti vanno a mia madre, che grazie ai suoi sforzi e non avendo mai smesso di credere in me ha contribuito al raggiungimento di questo traguardo. Colgo infine l'occasione per ringraziare Claudio Del Lungo e Francesca Magri per avermi assistito nella creazione del mio lavoro.

## ***Nudge e regolazione cognitiva.***

# **Gli spazi del diritto nell'"architettura delle scelte" degli individui**

## **Sommario**

<b><i>Introduzione</i></b> .....	<b>IV</b>
<b>Capitolo 1</b> .....	<b>1</b>
<b>Architettura delle scelte e paternalismo libertario</b> .....	<b>1</b>
1. Premessa.....	1
2. Paternalismo Libertario.....	3
2.1 Paternalismo dei mezzi e dei fini, forte e debole.....	5
3. Differenza tra “econi” ed “umani” .....	7
3.1 <i>Bias</i> cognitivi ed euristiche .....	9
3.1.1 Rappresentatività .....	10
3.1.2 Ancoraggio .....	12
3.1.3 Disponibilità .....	13
3.1.4 <i>Bias status quo</i> .....	15
3.2 Sistema intuitivo e riflessivo .....	18
4. Tentazione e strategie di controllo .....	21

4.1 La contabilità mentale .....	23
4.2 La scommessa informale .....	24
5. Le influenze sociali .....	25
6. La contrapposta riflessione dei razionalisti.....	29
<b>Capitolo 2 .....</b>	<b>35</b>
<b>Una “spinta gentile” per migliorare la salute .....</b>	<b>35</b>
1. Il successo dei <i>nudge</i> nelle politiche pubbliche .....	35
1.1 L’obiettivo della qualità delle regole.....	37
1.2 <i>Nudge</i> : una strategia per migliorare la salute .....	38
2. Politiche pubbliche per contrastare il fumo da tabacco .....	40
2.1 Prospettiva internazionale: Convenzione-quadro dell’Organizzazione Mondiale della Sanità per il controllo del tabacco ( <i>FCTC- Framework Convention on Tobacco Control</i> ) .....	41
2.2 Normativa italiana contro il tabagismo .....	43
2.3 Normativa antifumo in Europa e Direttiva 2014/40/UE: un approccio al Paternalismo libertario.....	47
2.3.1 Il problema dell’obesità e il Regolamento (UE) n. 1169/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio .....	52
3. Incidenza della Regolazione Cognitiva sull’organizzazione amministrativa ...	55
3.1 Regolazione cognitiva dopo l’ <i>Executive Order</i> di Obama.....	56

3.1.1 <i>Office of Information and Regulatory Affaire (OIRA)</i> .....	60
3.2 Gli sviluppi della regolazione cognitiva nel Continente Europeo.....	63
3.2.1 <i>The Behavioural Insights Team (Nudge Unit)</i> .....	65
3.2.2 Le iniziative dei paesi europei in tema di <i>Nudge</i> e regolazione cognitiva .....	69
<b>Capitolo 3</b> .....	<b>72</b>
<b>Politica dei “<i>nudge</i>” in Italia e aspetti di criticità</b> .....	<b>72</b>
1. <i>Nudge</i> e regolazione cognitiva: l’esperienza italiana.....	72
1.1 Le scienze cognitive nel settore energetico: la funzione di <i>nudge</i> svolta dall’informazione .....	73
1.1.1 AEEG: L’indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/E/com) .....	80
2. CONSOB, un regolatore all’avanguardia .....	83
2.1 CONSOB: i primi studi sulle scienze cognitive .....	85
3. Le principali obiezioni alla strategia dei <i>nudge</i> : una libertà apparente e non improntata al benessere degli individui .....	92
3.1 Una risposta alle critiche .....	95
<b>Conclusioni</b> .....	<b>98</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>102</b>

## **Introduzione**

Il presente lavoro di tesi si propone di analizzare quella che attualmente rappresenta una delle principali strategie regolatorie, posta in primo piano nelle agende politiche dei governi di numerosi paesi, la *nudge regulation*.

Nel 2009 viene pubblicato dall'economista comportamentale Richard H. Thaler e dal giurista Cass Sunstein il libro “*Nudge*. La spinta gentile”.

L'opera non si rivolge, in realtà, a governi o ad esperti ma, attraverso un linguaggio colloquiale e particolarmente semplice, offre consigli ad una categoria di soggetti molto più vasta, comprendente tutti coloro che hanno la responsabilità di organizzare il contesto sociale in cui gli individui prendono le decisioni.

Questi soggetti, definiti dai due autori “architetti delle scelte”, rivestono un ruolo molto importante, potendo, attraverso le loro facoltà, influenzare le scelte degli individui in numerosi contesti. Possiamo

infatti riscontrare esempi di architetti delle scelte in qualunque ambito, spesso anche senza che il soggetto ne sia consapevole.

Facendo alcuni esempi, possiamo includere in questa categoria il legislatore quando, con i provvedimenti normativi, orienta la condotta dei destinatari, ma anche in contesti molto più semplici possiamo definire architetti delle scelte, il genitore che propone al figlio le diverse opzioni possibili in merito a quella che sarà la sua istruzione o il medico che fornisce al paziente le terapie che potranno essere intraprese. Questi soggetti, consapevolmente o meno, formulano un contesto sociale in cui gli individui potranno prendere una o più decisioni.

Sunstein e Thaler sottolineano il ruolo di precipua importanza rivestita dagli architetti delle scelte, ma non solo.

Assumono come base del loro lavoro due premesse: da un lato, che gli individui non siano sempre in grado di scegliere la soluzione migliore in termini di costi-benefici, e dall'altro, che sia giusto influenzare il comportamento degli stessi al fine di indirizzarli verso scelte migliori. Partendo da tali assiomi, gli studiosi cercano quindi di porre in luce i contributi che i piccoli accorgimenti del contesto sociale possono offrire, nel garantire una migliore architettura delle scelte.

Con il termine *nudge* quindi, si indicano tutti quei mezzi che, alterando l'ambiente sociale, spingono gli individui verso opzioni migliori in relazione ai propri interessi senza però, ed è questo l'aspetto più saliente, precludere la possibilità di scegliere opzioni diverse da quelle suggerite.

Si tratta a tutti gli effetti di una politica paternalista, cui si aggiunge anche un carattere libertario, proprio perché l'individuo non è sottoposto ad alcuna forma di coercizione. Tale connubio spiega il motivo per cui il termine *nudge* in italiano venga tradotto con la parola “pungolo” o “spinta gentile”, poiché l'obiettivo è proprio quello di spingere il soggetto verso una determinata alternativa, senza precludere la possibilità di intraprendere soluzioni differenti.

La corretta impostazione di questa teoria richiede un'approfondita analisi dei meccanismi cognitivi degli individui, la quale viene offerta dalla teoria rappresentante il fondamento della *nudge theory*: l'economia comportamentale, di cui Thaler è uno dei padri fondatori.

Come avremo modo di vedere, gli errori cognitivi che si manifestano nel processo decisionale, quali *bias* ed euristiche, hanno una notevole influenza nell'orientare la condotta delle persone, pertanto



una conoscenza di tali anomalie può consentire l'elaborazione di strategie in grado di sfruttarle a proprio favore.

Si veda infatti le opzioni di *default*, ovvero scelte predefinite che diventano effettive se il decisore non si attiva per cambiarle, che consentono di sfruttare il *bias dello status quo*, errore cognitivo che spinge l'individuo a non alterare la situazione in cui lo stesso si trova.

La teoria dei *nudge* ha riscosso un enorme successo nel contesto pubblico, grazie ai contributi che le scienze comportamentali possono offrire nel miglioramento della regolazione. Le informazioni concernenti le anomalie cognitive dei regolati, possono infatti guidare il regolatore nel formulare i provvedimenti normativi, garantendo una miglior efficacia di tali interventi, soprattutto quando sono volti alla modifica dei comportamenti dei soggetti.

Occorre poi considerare che gli errori cognitivi possono compromettere il perseguimento dei fini della regolazione. Evidenze in questo senso emergono con riferimento ad obiettivi di liberalizzazione di alcuni segmenti di servizio pubblico, come ad esempio il settore energetico, il cui approfondimento avverrà nel terzo capitolo. Per questo motivo le anomalie cognitive degli *end-users* della regolazione sono indicazioni fondamentali che il regolatore deve considerare se

vuole garantire una regolamentazione di qualità, obiettivo divenuto attualmente primario nelle politiche di numerosi paesi sia del contesto europeo che internazionale.

Il ventunesimo secolo è infatti caratterizzato da una generale tendenza da parte degli Stati ad intraprendere procedimenti di revisione della regolazione. Questa convergenza è causata dalla necessità di incrementare il profilo competitivo sul lato economico, ma anche dall'esigenza di adottare nuove soluzioni per ridurre o quantomeno controllare le spese pubbliche, come ad esempio quella sanitaria, la cui consistente crescita avvenuta in molti paesi industrializzati ha testimoniato un aumento dei costi globali per la sanità. Proprio su questa esigenza entra in campo il *nudge*, strumento ottimale e ottimizzante i risultati della politica regolatoria, perché in grado di indirizzare in maniera più efficace e più efficiente l'individuo verso le scelte migliori per sé e di conseguenza garantire risvolti positivi per lo Stato, facendo risparmiare risorse in contesti dove la spesa viene ad essere eccessiva.

Scopo pertanto di questa tesi sarà quello di approfondire le nuove tematiche poste in luce dalla teoria dei *nudge* e concernenti i procedimenti mentali che gli individui adottano nel compiere scelte. In

particolare si analizzeranno nel primo capitolo, alcune delle principali anomalie cognitive, quali il *bias dello status quo* ed alcune regole euristiche, come la regola dell’“ancoraggio” e della “disponibilità”, fornendo anche alcuni esempi di come questi errori mentali possano essere sfruttati in contesti pubblici.

Successivamente, il secondo capitolo andrà ad analizzare alcuni interventi normativi, avvenuti prevalentemente nel contesto europeo, in cui il legislatore mostra primi tentativi di mettere in atto una politica di paternalismo libertario, cercando di contrastare alcune delle principali cause determinanti l’aumento dei costi per la cura della salute, quali il tabagismo e l’obesità. Degno di nota sarà anche il genere di misure prese a riguardo, che mostrano una maggior consapevolezza del legislatore sui reali meccanismi cognitivi dei regolati.

Nella seconda parte del secondo capitolo si offrirà anche una breve descrizione delle principali modifiche avvenute nell’organizzazione pubblica, al fine di gestire al meglio queste nuove informazioni nell’ambito regolatorio.

L’ultimo capitolo si concentrerà sul contesto italiano. L’esposizione riguarderà in dettaglio, prime aperture dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico alle scienze cognitive, quale

mezzo volto a garantire un'implementazione della regolazione nel settore energetico. Si andranno poi ad analizzare recenti studi pubblicati dalla CONSOB, con i quali sembrano prospettarsi future applicazioni delle scienze cognitive in tema d'investimenti.

L'ultima parte sarà infine dedicata ad alcune considerazioni sulle principali criticità emerse in seguito alla gestione di queste nuove informazioni da parte dei decisori pubblici, nonché le relative obiezioni.

## Capitolo 1

### Architettura delle scelte e paternalismo libertario

#### 1. Premessa

Nel contesto pubblico si assiste in questi ultimi anni ad una crescente necessità di sviluppare strategie volte a garantire un'implementazione della regolazione. Tra queste ha iniziato a diffondersi la strategia dei *nudge*, concetto che racchiude in sé tecniche e metodi utilizzati per influenzare decisioni, manipolando il contesto in cui vengono presentate le opzioni e il modo in cui i soggetti esprimono le loro scelte. Questo tema viene affrontato per la prima volta in un lavoro congiunto dall'economista comportamentale Richard Thaler e dal giurista Cass Sunstein.

Nell'opera "*Nudge, la spinta gentile*" i due studiosi iniziano a trattare l'argomento mediante un esempio, il caso di Carolyn<sup>1</sup>, dirigente del servizio mensa di un sistema scolastico di una grande città, che riuscì a veicolare la scelte alimentari della sua clientela composta da

---

<sup>1</sup> L. MACCHI, M. BAGASSI e L. BAILO, *Conoscenza tacita e comunicazione in compiti decisionali: il caso nudge*, in *Riv. sistemi intelligenti*, n. 1, 2015, pag. 167 a 180; R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge, la spinta gentile*, Milano, Feltrinelli, 2009, pag. 7 ss.

studenti, modificando la disposizione e la organizzazione degli alimenti nelle mense, senza prevedere alcun tipo di coercizione.

Carolyn, viene definita dai due studiosi un “architetto delle scelte”, cioè un soggetto che ha la responsabilità di organizzare il contesto sociale in cui gli individui prendono decisioni.

Esistono sia in ambito privato che pubblico, svariati esempi di architetti delle scelte, spesso anche senza che l’individuo soggetto sia consapevole della titolarità di questo potere<sup>2</sup>. Sono proprio questi soggetti, pubblici e non, i destinatari della teoria elaborata dagli studiosi e denominata *Nudge theory*, in italiano “pungolo” o “spinta gentile”, il cui obiettivo è quello di fornire informazioni su come gli ambienti fisici e sociali incidano sulla capacità di scelta degli individui<sup>3</sup>, consentendo di strutturare un’architettura delle scelte, vale a dire l’organizzazione dell’ambiente sociale in cui i soggetti prendono decisioni<sup>4</sup>, avente il fine di migliorare il benessere del cittadino o in generale della collettività.

La politica dei *nudge* non si basa, quindi, sull’utilizzo di particolari provvedimenti, ma semplicemente pone in evidenza come gli ambienti

---

<sup>2</sup> Si pensi ad un medico che descrive al paziente le terapie che possono essere intraprese o il legislatore che con un provvedimento normativo orienta la condotta dei destinatari dei suoi interventi.

<sup>3</sup> E. BARBERA e E. TOSCO, *Il nudging può migliorare la salute delle persone?*, 2011, in [www.dors.it/cosenostre/testo/201107/Nudging\\_lug.pdf](http://www.dors.it/cosenostre/testo/201107/Nudging_lug.pdf), pag. 2.

<sup>4</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L’arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli, 2014, pag. 22 ss.

fisici e sociali incidano sul comportamento, consentendo di sfruttare a proprio vantaggio tali effetti.

Il motivo per cui il *nudging* ha suscitato particolare interesse nel contesto pubblico è evidente: si tratta di una strategia che consente la risoluzione di problematiche attinenti i più svariati contesti, quali inquinamento, eccessivo consumo energetico e tutela della salute, ma allo stesso tempo l'attuazione di questa politica richiede un ridotto impiego di risorse, potendo sfruttare effetti determinati dal contesto sociale<sup>5</sup>.

## **2. Paternalismo Libertario**

L'obiettivo della strategia dei *nudge* è attuare una politica definita “Paternalismo Libertario”. I due termini ad un primo impatto possono sembrare una contraddizione. Questo perché la parola “Paternalismo” sembra ricondurre ad un intervento attuato nell'interesse di una persona, ma limitante la libertà della stessa<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Per quanto riguarda quest'ultimo ambito, un esempio di *nudge* è rappresentato dall'introdurre una tassa sui cibi aventi elevate quantità di grassi in modo da scoraggiarne il consumo e quindi contrastare l'obesità. Anche se a livello europeo costituisce sempre un tema di dibattito, alcuni stati membri hanno già adottato soluzioni di questo tipo ad esempio la Danimarca, cfr. A. MENGHETTI, *Il piatto piange. Etica, dubbi e comportamenti nella catena agro-alimentare*, Tarcento, Robertson edizioni, 2012, pag. 141 ss.

<sup>6</sup> G. BARBERIS, I. LAVANDA, G. RAMPA e B. SORO, *La politica economica tra mercati e regole*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pag. 103.

Il paternalista, così considerato, agisce per scopi benevoli, avendo il fine di migliorare il benessere del destinatario dei suoi interventi, ma di fatto quest'ultimo viene considerato come un incapace di riconoscere e perseguire il proprio bene e ciò comporta una restrizione della sua libertà.

Dunque, se lo scopo di questa strategia può sembrare attraente, il modo in cui è trattato il destinatario dell'intervento paternalistico non lo è altrettanto e può evocare repulsione nell'osservatore: in ciò si condensa il problema etico del paternalismo<sup>7</sup>. Ma questo approccio rischia di essere fuorviante in quanto i rapporti tra libertà, autonomia e paternalismo non possono essere ricondotti soltanto a questa prospettiva. Pertanto se correttamente interpretati, questi due termini, possono offrire un più ricco contributo se considerati insieme anziché singolarmente. Per porre un po' di chiarezza occorre però prima distinguere alcuni tipi di paternalismo.

---

<sup>7</sup> E. DICIOTTI, *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Riv. Ragion pratica*, vol. 1, 2005, pag. 99 a 118.



## 2.1 Paternalismo dei mezzi e dei fini, forte e debole

Si possono distinguere varie tipologie di paternalismo<sup>8</sup>, abbiamo infatti alcune varietà che cercano di influenzare le scelte delle persone in merito ai fini; mentre altre forme si concentrano sulla scelta dei mezzi effettuata dall'individuo, senza però incidere sullo scopo perseguito dallo stesso.

Il paternalismo dei mezzi potrebbe quindi offrire alle persone percorsi più facili per prendere decisioni complesse, come il compiere un proficuo investimento o aderire ad un corretto piano pensionistico. Il paternalismo dei fini potrebbe impedire una certa attività, anche se questa rappresenta esattamente ciò che desidera l'individuo destinatario dell'intervento.

La teoria dei *nudge* si concentra prevalentemente sui mezzi. Nel dettaglio, essa riprende le scoperte di un ramo dell'economia, denominata comportamentale<sup>9</sup>, la quale ha il merito di porre in evidenza

---

<sup>8</sup> C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge, la politica del paternalismo libertario*, Milano, Egea, 2015, pag. 15 ss.

<sup>9</sup> L'economia comportamentale è una branca dell'economia che prende in considerazione concetti della psicologia ed elabora modelli di comportamento alternativi a quelli formulati dalla teoria economica standard. In ambito psicologico un contributo rilevante proviene dagli psicologi israeliani D. Kahneman e A. Tversky, tra queste si ricorda la teoria del Prospetto che nasce come estensione e revisione del modello di scelta razionale ed è applicata in un ambito di ricerca particolarmente interessato alla spiegazione dei comportamenti individuali in condizioni d'incertezza e di rischio, cfr. D. PIANA, *La "Scommessa di Pascal", Processi decisionali e cambiamento istituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pag. 35 ss.; D. KAHNEMAN e A. TVERSKY, *Prospect Theory: an analysis of decisions under risk*, in *Riv. econometrica*, vol. 47, n. 2, 1979, pag. 263 a 292.

come gli individui sistematicamente errino nel compiere scelte per perseguire i propri fini.

Basandosi sulle scoperte di questa branca dell'economia, la teoria dei *nudge* si focalizza sul problema dell'irrazionalità umana in modo da sfruttarla per pungolare gli individui a prendere buone decisioni su ciò che riguarda patrimonio, salute e in generale sul loro benessere.

L'economia comportamentale costituisce perciò uno dei cardini di questa politica di paternalismo libertario, “in quanto ponendo in evidenza le anomalie che coinvolgono il processo decisionale delle persone reali, consente di strutturare un'architettura delle scelte che renda più probabile, per gli individui, raggiungere il fine come essi lo intendono”<sup>10</sup>.

Oltre al paternalismo dei mezzi e dei fini, occorre distinguere tra forme di paternalismo aggressive, dette “forti” (*hard*), in quanto non concedono spazi alla libertà del destinatario del provvedimento, per esempio l'obbligo di non fumare in luoghi pubblici o di indossare le cinture di sicurezza, da altre varietà più lievi dette “deboli” (*soft*), poiché pur cercando di dirigere il destinatario verso una particolare

---

<sup>10</sup> C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge, la politica del paternalismo libertario*, op. cit., pag. 15.

opzione, preservano la libertà di scelta, si pensi ad una politica informativa o una campagna di sensibilizzazione<sup>11</sup>.

Il *nudging*, costituisce un esempio di paternalismo debole e si fonda su qualsiasi meccanismo in grado di alterare i comportamenti individuali in modo prevedibile, senza però proibire alcuna opzione; si tratta dunque di una politica paternalista in quanto gli architetti delle scelte cercano di influenzare gli individui al fine di rendere le loro vite più improntate al loro benessere, ma è anche libertaria perché gli individui devono essere lasciati liberi di scegliere e, se lo desiderano, di non partecipare a situazioni che considerano spiacevoli<sup>12</sup>.

### **3. Differenza tra “econi” ed “umani”**

La teoria economica neoclassica si è sempre interessata alle motivazioni e ai comportamenti degli individui, tematizzati come consumatori. Sulla base di questa, si ritiene che la maggior parte delle azioni nei mercati sia governata dal comportamento “razionale”, intendendo questo aggettivo nell’accezione più ampia di “sensato”, “pianificato” e “coerente” a causa della tendenza dei mercati a

---

<sup>11</sup> C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge, la politica del paternalismo libertario*, op. cit., pag. 15.

<sup>12</sup> A. CANDIDO, *La nudge regulation. Interpretazioni e prime applicazioni pratiche*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido\\_Regolazione\\_nudge.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido_Regolazione_nudge.pdf), pag. 3; R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 10 ss.

penalizzare i comportamenti irrazionali<sup>13</sup>. Benché questo modello di comportamento domini l'analisi economica contemporanea, tra gli economisti vi è anche chi ne ha criticato la validità e ha proposto strade alternative, l'economia comportamentale rappresenta una di queste. Essa si basa su concetti di scienza del comportamento e di psicologia cognitiva offrendo importanti contributi su come gli individui valutino decisioni in condizioni di incertezza<sup>14</sup>.

I concetti di questo ramo dell'economia rappresentano il punto di partenza per dimostrare l'efficacia dei *nudge* nell'influenzare le scelte degli individui. Ciò viene garantito ponendo in confronto il consumatore descritto dalla teoria economica neoclassica, definito "econo" o "*homo oeconomicus*"<sup>15</sup>, essere razionale in grado di perseguire la massimizzazione dell'utile, con quello descritto dall'economia comportamentale, ovvero gli "umani", individui che,

---

<sup>13</sup> M. MOTTERLINI, M. PIATTELLI PALMARINI, D.KAHNEMAN, V. L. SMITH e D. MCFADDEN, *Critica della ragione economica*, Milano, Saggiatore, 2005, pag. 27 ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> L' "*homo oeconomicus*" è un termine che può essere oggetto di molteplici significati, ma che di fatto fornisce una descrizione astratta di quello che può essere il comportamento dell'uomo. Facendo riferimento a quello che può essere il significato di base offerto dalla microeconomia si parla di un individuo (tematizzato come consumatore) in grado di compiere scelte razionali che consentono di preservare l'obiettivo di massimizzazione dell'utilità, per ulteriori approfondimenti si consiglia S. CARUSO, *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni*, Firenze, Firenze university press, 2012, pag. 1 ss.

avendo le energie limitate e una scarsa attenzione commettono sistematicamente errori.

Le principali evidenze empiriche, costituenti il fondamento di questo ramo dell'economia, provengono da studi sperimentali sulle anomalie cognitive, cioè circostanze in cui gli individui manifestano scostamenti dalla razionalità<sup>16</sup>. Tali studi, mostrano come i soggetti, posti di fronte a compiti decisionali in condizioni sperimentali, esternino comportamenti che sono incoerenti con il modello della teoria della scelta razionale, questo deriva da una serie di fattori denominati *bias* ed euristiche, che pongono in evidenza la fallibilità dell'uomo.

### **3.1 *Bias* cognitivi ed euristiche**

Secondo la psicologia cognitiva<sup>17</sup>, si possono definire i *bias* come errori sistematici del ragionamento, vicoli ciechi che derivano principalmente dal ricorso ad euristiche, cioè particolari procedure di ragionamento sintetiche e abbreviate utilizzate abitualmente dalla nostra mente per prendere decisioni quotidiane<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> T. GILOVICH, D. GRIFFIN, D. KAHNEMAN, *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment*, Cambridge, Cambridge university press, 2002, pag. 730 ss.; D. KAHNEMAN e A. TVERSKY, *Prospect Theory: an analysis of decisions under risk*, in *Riv. econometria*, vol. 47, n. 2, 1979, pag. 263 ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> E. RIGHINI, *Behavioural law and economics*, Milano, Franco Angeli, 2012, pag. 26 ss.

L'euristica è dunque descrivibile come una modalità di ragionamento che non deriva da un chiaro percorso, ma che si affida all'intuito ed allo stato della contingenza in cui il soggetto si trova.

Tra queste possiamo individuare l'euristica della “rappresentatività”, dell’“ancoraggio” e della “disponibilità”.

### **3.1.1 Rappresentatività**

L'euristica della rappresentatività spinge i soggetti a formulare giudizi basati su situazioni attuali e altre situazioni simili. L'idea è che nel valutare la probabilità che “A” appartenga alla categoria “B”, gli individui reagiscono domandandosi quanto sia simile “A” allo stereotipo che hanno di “B”<sup>19</sup>.

L'utilizzo di questa euristica non è un elemento necessariamente negativo, poiché in alcuni contesti si rivela uno strumento efficace permettendo agli individui di formulare giudizi in maniera rapida, ma quello che si rivela essere il suo punto di forza, cioè la semplicità, è anche il suo punto di debolezza, perchè può indurre in giudizi fallaci.

---

<sup>19</sup> Sunstein pone l'esempio del giocatore di basket: siamo portati a credere che abbia più probabilità di diventare un giocatore di basket una persona particolarmente alta e di colore rispetto ad un ebreo di bassa statura, questo perchè esistono molti giocatori che rispettano i canoni del primo soggetto e non del secondo, cfr. R. H. THALER e C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 34 ss.

In particolare il ricorso a tale euristica può spingere gli individui a vedere *pattern* o motivi ricorrenti<sup>20</sup> anche quando non esistono, creando particolari reazioni e determinando, in alcuni casi, anche l'intervento da parte del soggetto pubblico. Ad esempio il fenomeno denominato “*cancer cluster*”<sup>21</sup>: aree geografiche in cui si manifestano numerosi patologie tumorali e ritenute per questo la fonte di tali fenomeni. Tali eventi possono suscitare costernazione a livello pubblico e privato e spesso sono anche oggetto di indagini volte ad individuare che cosa possa aver provocato un aumento improvviso dei casi di tumori. In America ad esempio, le autorità statunitensi ricevono ogni anno molte denunce di casi sospetti di *cancer cluster*<sup>22</sup>, molti dei quali vengono analizzati per scoprire l'esistenza di eventuali “epidemie”, ma nella maggioranza dei casi si rivelano essere dovuti solamente a semplici fluttuazioni casuali.

---

<sup>20</sup> La parola “*pattern*” indica un errore nella percezione della causalità. Uno degli esempi più famosi proviene da Gilovich, Vallone e Tversky: molti tifosi del basket pensano che un giocatore abbia più probabilità di mettere a segno un tiro se ha messo a segno un tiro precedente o meglio ancora gli ultimi tiri. I giocatori che hanno messo a segno si dice abbiano la “mano calda” e quindi passargli la palla viene considerata una buona strategia, ma la teoria della “mano calda” in realtà è soltanto un mito, cfr. T. GILOVICH, R. VALLONE e A. TVERSKY, *The hot hand in basketball: On the misperception of random sequences*, in *Cognitive Psychology*, n. 17, 1985, pag. 295 ss.

<sup>21</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 39 ss.; E. RIGHINI, *Behavioural law and economics*, op. cit., pag. 33 ss.; A. TVERSKY e D. KAHNEMAN, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, in *Science*, vol. 185, n. 4157, 1974, pag. 1124 ss.

<sup>22</sup> Si veda [www.cdc.gov/nceh/clusters/](http://www.cdc.gov/nceh/clusters/).

### 3.1.2 Ancoraggio

L'euristica dell'ancoraggio riguarda una serie di effetti osservati in alcuni studi psicologici sulle percezioni di quantità incerte come ad esempio la valutazione della lunghezza di un fiume o il numero degli abitanti di una città<sup>23</sup>.

Durante tali studi viene chiesto ai soggetti, prima che formulino la stima, di giudicare se un particolare valore, cioè "l'àncora" sia più alto o più basso di una certa quantità: nella maggior parte dei casi i soggetti partono dall'"ancora" e, poiché non riescono ad aggiustare le loro stime, subiscono un'attrazione verso l'"ancora" stessa<sup>24</sup>.

L'euristica dell'ancoraggio ha un effetto di *nudge* interessante, potendo influenzare la scelta che una persona compie in una determinata situazione o suggerendo in maniera impercettibile un punto di partenza per il procedimento decisionale. Un esempio circa gli effetti di tale euristica riguarda le organizzazioni *no profit*<sup>25</sup>: nel momento in cui invitano i sostenitori a fare una donazione, offrono generalmente

---

<sup>23</sup> A. TVERSKY e D. KAHNEMAN, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, in *cit.*, 1974, pag. 1124 ss.; M. MOTTERLINI, M. PIATTELLI PALMARINI, D. KAHNEMAN, V. L. SMITH e D. MCFADDEN, *Critica della ragione economica*, *op. cit.*, pag. 47.

<sup>24</sup> G. GULOTTA, *Quaderni di Psicologia*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 230 ss.

<sup>25</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, *op. cit.*, pag. 32 e 33.



una gamma di opzioni incidenti la somma che verrà destinata all'ente. Queste opzioni vengono poste per influenzare la somma di denaro che le persone decidono di donare<sup>26</sup>.

### **3.1.3 Disponibilità**

L'euristica della disponibilità è un procedimento di pensiero spesso utilizzato dalle persone per giudicare la frequenza di particolari eventi o la probabilità del loro verificarsi<sup>27</sup>.

Per fare ciò le persone richiamano alla memoria il numero delle volte che si è verificato un episodio e, sulla base della facilità con cui riescono a farlo, valutano la probabilità con cui questo si possa manifestare nuovamente<sup>28</sup>. Questo significa che, più recente o frequente è un avvenimento, più probabilmente l'individuo penserà che questo possa riaccadere.

L'euristica della disponibilità spiega molti comportamenti legati a situazioni rischiose, ad esempio nel campo delle assicurazioni valutare un rischio da assicurare o selezionare la copertura assicurativa, sono

---

<sup>26</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 32 e 33.

<sup>27</sup> E. ARONSON, *L'animale sociale*, Milano, Apogeo, 2006, pag. 138.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

azioni che possono essere facilmente influenzate da questa euristica<sup>29</sup>. La difficoltà nel prevedere determinati eventi, come i disastri naturali, possono infatti spingere l'individuo a sovrastimare un rischio la cui incidenza è in realtà modesta e quindi richiedere una copertura assicurativa, azione fortemente influenzata dalle esperienze recenti<sup>30</sup>.

La valutazione distorta che può essere prodotta da questa euristica, può quindi incidere sulle modalità attraverso le quali il soggetto reagisce a determinate situazioni<sup>31</sup>, motivo per cui la conoscenza dei suoi meccanismi può essere d'aiuto per il regolatore nel porre in atto politiche, il cui fine sia ad esempio quello di promuovere il benessere collettivo. In presenza di queste distorsioni da disponibilità, l'utilizzo di "pungoli", può infatti migliorare le decisioni private o pubbliche riportando le valutazioni in linea con le probabilità.

---

<sup>29</sup> F. DI PORTO, *Scienze cognitive e assicurazioni. Spunti in tema di regolazione*, 2015, in <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/oltre/article/download/212/209>, pag. 247 ss.

<sup>30</sup> P. SLOVIC, *The perception of risk*, Earthscan, London, 2000, pag. 1 a 31.

<sup>31</sup> Si pensi alla tendenza delle persone a preferire l'utilizzo dell'auto rispetto all'aereo, nonostante la frequenza d'incidenti aerei sia notevolmente inferiore di quelli automobilistici. Ciò è in parte determinato dalla assidua menzione da parte dei *mass media* di disastri aerei, che provoca una sovrastima di tali eventi e quindi un'alterazione dell'euristica della disponibilità, cfr. F. CABIDDU, *Comportamento del consumatore e scelte strategiche delle imprese, il ruolo del contesto*, Milano, Franco Angeli, 2007, pag. 115.

### 3.1.4 *Bias status quo*

Con riferimento alle anomalie cognitive che possono derivare dal ricorso ad euristiche, una posizione di primo piano nella strategia dei *nudge* viene assunta dal “*bias o distorsione verso lo status quo*”<sup>32</sup>.

Questa “anomalia” cognitiva riguarda la tendenza degli individui a reiterare una scelta passata in modo da non cambiare sistema di pensiero o le loro preferenze, essi cioè si lasciano guidare da ciò che gli viene offerto pur di non prendere una decisione.

Si tratta di un comportamento guidato dall’inerzia che attribuisce una rilevante funzione di *nudge* alle “opzioni di *default*”, vale a dire quelle scelte predefinite che diventano effettive se l’individuo decisore non compie alcuna azione per cambiarle<sup>33</sup>.

Questo accade principalmente per due ragioni: in primo luogo, per il fatto che senza alcun intervento da parte di soggetti esterni, si possono orientare le persone verso scelte migliori preservando insieme la libertà di scelta, a costi contenuti; in secondo luogo, il potere di tali opzioni nell’influenzare le decisioni delle persone può aumentare in alcuni contesti, perché gli individui le percepiscono come soluzioni che hanno

---

<sup>32</sup> Il termine è stato coniato da W. Samuelson e R. Zeckhauser, cfr. W. SAMUELSON e R. ZECKHAUSER, *Status quo bias in decision making*, in *Journal of risk and uncertainty*, n.1, 1988, pag. 7 ss.

<sup>33</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 44.

ottenuto l'approvazione implicita del soggetto che le ha poste, sia esso un soggetto pubblico o privato<sup>34</sup>.

Per esempio se lo Stato presuppone che le persone acconsentano automaticamente alla donazione di organi, i soggetti possono pensare che la maggioranza degli individui, o comunque i funzionari pubblici che hanno strutturato il programma per la donazione, ritengano che questa sia la soluzione migliore e per questo sia giusto seguire la loro indicazione<sup>35</sup>.

Proprio sul tema della donazione di organi sono stati condotti alcuni studi atti a dimostrare l'efficacia dell'opzione di *default*.

In particolare uno studio del 2004<sup>36</sup>, nel quale sono state confrontate le percentuali di donatori di organi in diversi paesi europei, ha posto in evidenza come la scelta della donazione non sia stata influenzata da idee individuali o culture di appartenenza, ma dalla formulazione del modulo di adesione al programma. La percentuale di donatori era molto più elevata nei paesi in cui il cittadino era automaticamente incluso nel programma di donazione rispetto ai paesi

---

<sup>34</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 44.

<sup>35</sup> Cfr. C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 150.

<sup>36</sup> Si tratta di uno studio condotto da E. J. Johnson e D.G. Goldstein, per approfondimenti si veda E. J. JOHNSON e D.G. GOLDSTEIN, *Defaults and donation decisions*, 2004, in [www.dangolstein.com/paper/johnsonGoldstein\\_Defaults\\_Transplantation2004.pdf](http://www.dangolstein.com/paper/johnsonGoldstein_Defaults_Transplantation2004.pdf).

in cui era necessario, per acquisire lo *status* di donatore, attivarsi al fine di prestare il consenso.

La conoscenza del *bias dello status quo* può essere di grande aiuto nel contesto pubblico, in quanto consente di sviluppare sistemi basati su opzioni di *default* in grado di sfruttarlo per orientare le scelte degli individui verso alternative più improntate al loro benessere.

Nell'ambito previdenziale, in America, ha avuto un grande successo il programma “*Save more tomorrow*” detto anche “*Smart*”, posto per migliorare i piani 401(k), cioè i conti individuali previdenziali sponsorizzati dalle aziende, dove i lavoratori scelgono come investire i risparmi e ottengono una somma o una rendita frutto dei contributi e dei loro rendimenti.

Mediante questo sistema<sup>37</sup> i lavoratori vengono iscritti d'ufficio nel fondo pensione aziendale a meno che non si attivino per rifiutarsi, e aderendovi si impegnano a investire per la propria pensione una piccola parte dei futuri aumenti salariali. Per fronteggiare poi la tendenza a non cambiare mai le scelte d'investimento (*bias status quo*), sono stati introdotti dei *target date fund* (tgf), cioè un fondo bilanciato

---

<sup>37</sup> Elaborato da Shlomo Benartzi, professore della *University of California* a Los Angeles e capo economista comportamentale di *Allianz Global Investors*.

diversificato fra azioni e obbligazioni globali, che automaticamente diminuisce la quota azionaria avvicinandosi al momento del pensionamento, garantendo così una diminuzione del grado di rischio senza che il lavoratore debba attivarsi per gestire l'investimento.

I fondi “*target date*” sono diventati negli ultimi anni una delle opzioni più popolari nei piani 401(k): il loro patrimonio è letteralmente quintuplicato nel periodo che va dal 2006 al 2013<sup>38</sup>.

### **3.2 Sistema intuitivo e riflessivo**

Le ragioni delle anomalie cognitive derivano principalmente dallo scontro tra due sistemi di pensiero che concorrono a formare le nostre decisioni: il sistema “intuitivo” e quello “riflessivo”<sup>39</sup>. I due sistemi riguardano non un qualcosa di fisicamente presente nel cervello, ma una metafora, una finzione che consente di capire quale sia il funzionamento della nostra mente.

Questi due sistemi rappresentano uno l'opposto dell'altro. Il sistema intuitivo è rapido, automatico e non riguarda azioni che

---

<sup>38</sup> M. T. COMETTO, *Usa, il successo dei fondi automatici oltre la crisi con guadagni del 20%*, 2014, in [www.corriere.it/economia/specialerisparmio/notizie/usa-successo-fondi-automatici-oltre-crisi-guadagni-20percento-73724394-b408-11e3-be28-0f08b38e26f7.shtml](http://www.corriere.it/economia/specialerisparmio/notizie/usa-successo-fondi-automatici-oltre-crisi-guadagni-20percento-73724394-b408-11e3-be28-0f08b38e26f7.shtml).

<sup>39</sup> D. KAHNEMAN, *Thinking, fast and slow*, 2011, in <http://shifter-magazine.com/wp-content/uploads/2015/02/Daniel-Kahneman-Thinking-Fast-and-Slow-.pdf>, pag. 22 ss.; E. RIGHINI, *Behavioural law and economics*, op. cit., pag. 67 ss.

richiedono un dispendio cognitivo: può condurre gli individui a scelte veloci come lo schivare una palla o il parlare la propria lingua o anche il solo respirare, ma spesso la scelta intuitiva può portare anche fuori strada. Le illusioni ottiche sono un ottimo esempio di come il sistema intuitivo possa essere ingannato<sup>40</sup>.

Il sistema riflessivo è all'opposto consapevole, meditato, deliberativo ed entra in gioco per compiere operazioni più complesse come può essere il parlare una lingua straniera o il risolvere un'equazione. La sua caratteristica è quella di consentire scelte più ponderate ma che richiedono tempo per essere formulate.

Entrambi i sistemi sono necessari, ciascuno nel proprio dominio di competenza. Ciò significa che la qualità delle scelte delle persone dipende dal gioco di questi meccanismi di pensiero, da come la mente riesce a gestire i conflitti tra di essi o meglio, da come la mente riesce a dirimere i segnali del sistema intuitivo che non vengono “filtrati” dal sistema riflessivo, questo perchè alcuni studi<sup>41</sup> hanno dimostrato come

---

<sup>40</sup> Alcuni esempi di come la nostra mente possa essere ingannata dalle illusioni ottiche provengono dallo psicologo e scienziato cognitivista Roger Shepard, tra cui si ricorda l'illusione del cosiddetto “tavolo ruotato” che pone in evidenza l'inganno ottico prodotto dalla prospettiva attraverso la quale sono mostrati due parallelogrammi identici, per un approfondimento si consiglia R. SHEPARD, *Mind sights: Original visual illusions, ambiguities, and other anomalies, with a commentary on the Play of Mind in Perception and Art*, New York, Freeman, 1990, pag. 48 e 127-128.

<sup>41</sup> S. FREDERICK, *Cognitive reflection and decision making*, in *Journal of economic perspectives*, vol.19, n. 4, 2005, pag. 25 ss.

il sistema riflessivo sia sorprendentemente influenzato dal sistema intuitivo, in quanto gli individui vi ricorrono con più facilità<sup>42</sup>.

La prevalenza dei pensieri istintivi nell'individuo rappresenta un elemento molto importante per l'efficacia dei *nudge*, poiché il sistema intuitivo è particolarmente influenzato da elementi dell'architettura delle scelte che al sistema riflessivo appaiono irrilevanti<sup>43</sup>.

Un fenomeno che pone in evidenza le relazioni tra i due sistemi e oggetto di numerosi esperimenti<sup>44</sup> è l'effetto "*framing*" il cui termine inglese deriva da "*frame*" e tradotto letteralmente significa "cornice": ciò descrive l'influenza prodotta dalla prospettiva attraverso la quale sono descritti gli eventi nel procedimento decisionale. In particolare pone in evidenza come le persone tendano ad essere maggiormente influenzate dal modo in cui un'informazione è presentata più che dal suo contenuto<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> La prevalenza del sistema intuitivo su quello riflessivo deriva principalmente dall'accessibilità vale a dire "la facilità con la quale si accede a particolari contenuti mentali", Cfr. M. MOTTERLINI, M. PIATTELLI PALMARINI, D. KAHNEMAN, V. L. SMITH e D. MCFADDEN, *Critica della ragione economica*, op. cit., pag. 83.

<sup>43</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 67 ss.; M. MOTTERLINI, M. PIATTELLI PALMARINI, D. KAHNEMAN, V. L. SMITH e D. MCFADDEN, *Critica della ragione economica*, op. cit., pag. 82 ss.

<sup>44</sup> Tra questi si ricorda il test condotto nel 1981 denominato: "Problema della malattia asiatica" (*Asian Disease Problem*). Per approfondimenti si veda A. TVERSKY e D. KAHNEMAN, The framing of decisions and the psychology of choice, in *Science*, vol. 211, n. 4481, 1981, pag. 453 ss.; R. MARCHIONATTI e F. MORNATI, *Principi di Economia Politica*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, pag. 238 ss.

<sup>45</sup> G. ROMANI, *Fear Appeal e Message Framing: Strategie persuasive in interazione per la promozione della salute*, Firenze, Firenze University Press, 2012, pag. 19 ss.



La conoscenza di questi meccanismi può essere sfruttata in numerosi contesti pubblici, si pensi al risparmio energetico: se si vogliono spingere i cittadini ad acquistare prodotti a basso consumo energetico converrà porre in evidenza il guadagno che può derivare dall'acquisto di prodotti efficienti piuttosto che menzionare la perdita di denaro prodotta del mancato acquisto<sup>46</sup>.

L'effetto *framing* può essere impiegato anche in campagne pubblicitarie aventi lo scopo di migliorare la salute delle persone, mettendo in risalto aspetti del messaggio che possono più facilmente motivare gli individui a cambiare abitudini consolidate<sup>47</sup>.

#### **4. Tentazione e strategie di controllo**

La tentazione e l'autocontrollo giocano un ruolo molto importante nel porre in evidenza il motivo di numerose scelte compiute dagli individui. Gli individui, secondo l'economia comportamentale, spesso riconoscono la possibilità di poter cadere in tentazione e prendono

---

<sup>46</sup> M. H. GONZALES, E. ARONSON, M. A. COSTANZO, *Using social cognition and persuasion to promote energy conservation: A quasi-experiment*, in *Journal of applied social psychology*, vol.18, n. 12, 1988, pag. 1049.

<sup>47</sup> Ad esempio tra le strategie che possono essere impiegate per spingere i soggetti a mangiare sano, avrà efficacia l'inserimento in etichetta di messaggi quale "senza grassi al novanta per cento" piuttosto che la scritta "dieci per cento di grassi". Cfr C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 87.

provvedimenti necessari per riuscire a resistere<sup>48</sup>. In alcuni contesti però l'effetto dell'eccitazione viene sottovalutato e ciò produce problemi di autocontrollo<sup>49</sup>, determinando un'"incoerenza dinamica"<sup>50</sup> che spinge l'individuo verso alternative che si rivelano sgradite in un secondo momento.

Ciò accade in particolare per quelle decisioni che comportano costi immediati e benefici nel lungo termine come lo smettere di fumare o mettersi a dieta. In questi contesti una "spinta gentile" che possa rendere più gravosa l'opzione sbagliata può fare la differenza, si veda ad esempio il problema dell'obesità, che è in parte determinato dalla facilità con cui gli individui accedono al cibo<sup>51</sup>.

Tuttavia le persone sono almeno in parte consapevoli delle proprie debolezze e per questo elaborano strategie mentali o esterne per

---

<sup>48</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 49.

<sup>49</sup> Lowenstein lo definisce come una "mancanza di empatia caldo-freddo", cfr. G. LOWENSTEIN, *Out of control: visceral influences on behavior, organisational behavior and human decision processes*, vol. 65, n. 3, 1996, pag. 272 ss.

<sup>50</sup> Cfr. D. DRAGONE, *Incoerenza dinamica ed autocontrollo: proposta per un'analisi interdisciplinare*, 2005, in <http://amsacta.unibo.it/1798/1/549.pdf>, pag. 4 ss.

<sup>51</sup> Alcune ricerche hanno rilevato che quando i ristoranti *fast-food* si trovano nei pressi delle scuole o in zone residenziali, sia bambini sia donne incinte ingrassano sensibilmente e quando i cibi poco sani risultano anche solo un po' meno accessibili, il loro consumo si riduce drasticamente, Cfr. J. CURRIE, S. DELLA VIGNA, E. MORETTI, V. PATHANIA, *The effect of fast food restaurants on obesity and weight gain*, in *American economic journal: economic policy*, vol. 2, n. 3, 2010, pag. 34 ss.; B. WANSINK, *Mindless Eating: why we eat more than we think*, New York, Bantam books, 2007, pag. 58-68 e 83-88.

affrontarle, fra queste possiamo ricordare la “contabilità mentale” e la “scommessa informale”.

#### **4.1 La contabilità mentale**

La contabilità mentale o “*mental accounting*”<sup>52</sup> è una strategia elaborata a livello mentale dagli individui, che serve per valutare la propria situazione economica prendendo in considerazione non la propria ricchezza complessiva ma attraverso la creazione di conti immaginari separati, in cui le varie componenti sono tenute distinte a seconda, per esempio, della provenienza del reddito o della finalità.

Molte famiglie creano così conti mentali destinati a varie finalità come l’educazione dei figli o la pensione, ma tale comportamento può creare anche dei rischi, infatti non considerando la situazione finanziaria in maniera globale, si può incorrere in un sovraindebitamento, poiché la separazione del proprio patrimonio in diversi conti immaginari rende più difficile gestire la situazione debitoria complessiva<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> R. H. THALER, *Mental accounting and consumer choice*, in *Marketing science*, vol. 27, n. 1, 2008, pag. 15 ss; id., *Saving, fungibility and mental accounts*, in *Journal of economic perspectives*, vol. 4, n. 1, 1990, pag. 193 e s.; id., *Mental accounting matters*, in *Journal of behavioural decision making*, vol. 12, 1999, pag. 183 e s.

<sup>53</sup> E. RIGHINI, *Behavioural law and economics*, op. cit., pag. 64 e s.

## 4.2 La scommessa informale

Spesso le strategie mentali possono non risultare sufficienti e per questo spingere le persone a chiedere aiuto a soggetti esterni, sia essi pubblici o privati, che possono elaborare per i soggetti vari sistemi di autocontrollo. Uno fra questi è il metodo delle scommesse informali, vale a dire un sistema in cui viene messo in palio un qualunque tipo di incentivo, ad esempio una somma di denaro, che sarà riscossa alla data pattuita, solo se verranno rispettate le condizioni prestabilite<sup>54</sup>.

Un esempio di questo sistema è l'iniziativa adottata in *North Carolina* denominata “*A dollar a day keeps the baby away*”, tradotto “un dollaro al giorno toglie il bambino di turno”<sup>55</sup>.

Si tratta di una campagna per sensibilizzare i giovani circa i rapporti sessuali e soprattutto per evitare gravidanze indesiderate e spesso aborti. Il programma consiste nel versare sette dollari a settimana in un fondo per studentesse tra i dodici e i diciotto anni, che per ottenere l'accesso al denaro, sono tenute a partecipare ad incontri settimanali

---

<sup>54</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 53 e s.

<sup>55</sup> J. R. MILLER, *North Carolina program pays girls a dollar a day not to get pregnant*, 2009, in [www.foxnews.com/story/2009/06/25/north-carolina-program-pays-girls-dollar-day-not-to-get-pregnant.html](http://www.foxnews.com/story/2009/06/25/north-carolina-program-pays-girls-dollar-day-not-to-get-pregnant.html).

aventi come oggetto educazione sessuale e malattie sessualmente trasmissibili<sup>56</sup>.

## 5. Le influenze sociali

La strategia dei *nudge* si basa in gran parte sulle influenze sociali, ciò è dovuto essenzialmente a due fattori.

Il primo, concerne la tendenza degli individui ad apprendere informazioni gli uni dagli altri. Tale caratteristica nella maggioranza dei casi può risultare positiva, in quanto lo scambio reciproco d'informazioni può garantire uno sviluppo sia degli individui che delle società, ma le influenze sociali possono determinare anche la formazione di convincimenti falsi o distorti, in questi contesti una “spinta gentile” può essere d'aiuto a scongiurare tali pericoli.

La seconda ragione, più importante, sta nel fatto che le influenze sociali riescono ad avere grande potere nell'orientamento dei

---

<sup>56</sup> Il metodo sta incontrando grande successo e questo è dimostrato dal fatto che sia divenuto anche un business vero e proprio, come ad esempio la pagina web denominata sistema “*Stickk*”, che organizza scommesse per aiutare gli utenti a perseguire i propri obiettivi. Dean Karlan, professore presso l'università di Yale e Ian Ayres, suo collega, hanno creato una *web company* denominata *Stickk.com*, un sito internet che, tramite il meccanismo della scommessa informale, aiuta le persone a raggiungere i propri scopi come perdere peso o smettere di fumare. La pagina web offre in particolare due modalità: finanziaria e non finanziaria. Con la prima modalità l'utente scommette una somma di denaro sul fatto che riuscirà a centrare un obiettivo entro una certa data; se rispetta le condizioni prestabilite il denaro viene restituito, altrimenti l'utente perde la somma, la quale viene devoluta in beneficenza. Con la seconda modalità l'utente non scommette denaro ma può contrarre vincoli e impegni con amici e familiari, i quali possono anche metterlo sotto pressione su *blog* di gruppo. Si veda R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 223 ss.

comportamenti, rappresentando quindi un mezzo ideale per produrre “spinte gentili”.

Il perché di tutto questo è posto in evidenza da ricerche svolte in ambito di psicologia sociale<sup>57</sup> che hanno dimostrato quanto gli individui siano conformisti. Tale propensione è determinata, in *primis*, dal fenomeno denominato “pressione del gruppo dei pari”, che pone in evidenza come le persone siano influenzate dall’opinione altrui e tendano ad adeguarsi ai pareri della maggioranza<sup>58</sup>.

Il messaggio di fondo è dunque chiaro: se gli architetti delle scelte desiderano modificare i comportamenti individuali ricorrendo ad un pungolo è sufficiente informare gli individui di ciò che gli altri stanno facendo.

Un primo esempio dell’impiego di questa strategia è avvenuta nel Regno Unito nel 2011<sup>59</sup>. Il governo britannico, che rappresenta uno dei primi paesi insieme agli Stati Uniti ad aver applicato le scienze cognitive nel contesto pubblico, aggiunse alle lettere di ammonimento, utilizzate per spingere soggetti morosi a pagare le tasse, l’informazione

---

<sup>57</sup> R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag.62 ss.

<sup>58</sup> M. SHERIF, *An experimental approach to the study of attitudes*, in *sociometry*, vol. 1, 1937, pag. 90 ss.

<sup>59</sup> A. CANDIDO, *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, in *cit.*, pag. 10 ss.

che la maggior parte dei contribuenti rispettasse le scadenze. Questa strategia, applicata ad un campione di centoquarantamila contribuenti, ha prodotto significativi miglioramenti registrando un aumento del quindici per cento dei pagamenti<sup>60</sup>.

Sono in realtà numerosissimi i contesti in cui le norme sociali convenzionali possono essere utilizzate. In Messico, per esempio, negli anni '80 ha avuto un grande successo la campagna pubblicitaria “*don't mess with Texas*”<sup>61</sup>, tradotto con il duplice significato di “non sporcare il Texas” e “non cercare guai in Texas” utilizzata per contrastare la tendenza ad abbandonare i rifiuti.

La pubblica amministrazione, dopo aver tentato di combattere il problema con svariate campagne pubblicitarie, dimostratesi poi infruttuose, decise di condurre ricerche per scoprire i responsabili, individuando principalmente ragazzi di un'età fra i dodici e i diciotto anni. Mirando a questo pubblico, le autorità elaborarono uno spot pubblicitario in cui i popolari giocatori di *football Dallas Cowboy*, molto ammirati dai più giovani, raccoglievano rifiuti e gridavano il

---

<sup>60</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 94.

<sup>61</sup> Si veda <http://www.dontmesswithtexas.org/abouthistory.php>.

motto “*don’t mess with Texas*”. Nei sei anni successivi i rifiuti abbandonati per le strade sono diminuiti del settantadue per cento.

Prendendo in considerazione il tema della salute, in America il potere delle norme sociali è stato impiegato per combattere l’abuso di alcol da parte di studenti del liceo. Un’indagine<sup>62</sup> ha rivelato che una delle principali cause dell’abuso di alcol è la convinzione tra gli studenti che la maggior parte dei propri coetanei facesse uso eccessivo di alcolici e superalcolici. Con la consapevolezza che una corretta presentazione dei dati statistici avrebbe potuto cambiare i comportamenti in tema di alcol, lo Stato del Montana ha lanciato una campagna di sensibilizzazione ponendo l’accento sul fatto che la maggior parte degli abitanti del Montana non bevesse<sup>63</sup>; lo stesso approccio è stato poi adottato anche per combattere il tabagismo con un annuncio pubblicitario suggerente che la maggior parte degli adolescenti non fumasse. Questa strategia ha migliorato in misura statisticamente significativa il consumo di sigarette e di alcol<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> L’indagine è stata condotta dall’*Harvard School of Public Health*, si veda H. W. PERKINS, *The social norms approach to preventing school and college age substance abuse*, New York, Jossey-Bass, 2003, pag. 8 e 9.

<sup>63</sup> Cfr. R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 77; J. W. LINKENBACH, *The Montana Model: development and overview of a seven-step process for implementing macro-level social norms campaigns*, in Perkins, 2003, pag. 224 a 234.

<sup>64</sup> J. W. LINKENBACH e H. WESLEY PERKINS, *Most of us are tobacco free: an Eight-month Social norms campaign reducing youth initiation of smoking in Montana*, in Perkins, 2003, pag. 224 a 234.



La consapevolezza da parte dei decisori pubblici circa i meccanismi delle influenze sociali, può determinare oltre al miglioramento del benessere degli individui, anche dei vantaggi riguardanti la regolazione pubblica. Tra questi, degno di nota è come un corretto impiego delle norme sociali da parte del regolatore possa garantire una maggior tendenza degli individui al rispetto delle regole, comportando una minore necessità di impiegare sanzioni. Fattore che può risultare determinante in casi in cui le risorse pubbliche siano ridotte, dato l'elevato costo che richiede il mettere in atto politiche sanzionatorie<sup>65</sup>.

## **6. La contrapposta riflessione dei razionalisti**

La strategia dei *nudge* ha come obiettivo di porre in evidenza le scoperte della scienza cognitiva sulla capacità limitata dell'uomo di compiere scelte razionali, in sostanza ciò che riguarda le basi dell'"atomo sociale"<sup>66</sup>, e attraverso queste evidenze empiriche offrire al soggetto pubblico un nuovo modo di approcciarsi alla regolazione, che

---

<sup>65</sup> Cfr. C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., 2014, pag. 95.

<sup>66</sup> Nell'opera "l'Atomo Sociale" Buchanan cerca di descrivere il comportamento umano attraverso la fisica, in particolare egli pone in evidenza come l'uomo sia un essere complesso, un insieme di razionalità ed istinto le cui azioni sono difficilmente prevedibili a livello micro, ma che possono essere interpretate a livello macro grazie alla scienza fisica denominata fisica sociale, cfr. M. BUCHANAN, *L'Atomo sociale*, Milano, Mondadori, 2008.

determini una sorta di “terza via” tra “rigido paternalismo” e “*laissez faire*”.

Certo però parlare di paternalismo, sia pur libertario, perché di questo si tratta, suscita anche accese reazioni; non sono pochi infatti coloro che ritengono questo nuovo “potere” in mano al decisore pubblico un’ingerenza fastidiosa e in alcuni contesti addirittura una tirannia.

In particolare, la tesi espressa da John Stuart Mill nel Saggio sulla Libertà, secondo cui lo Stato non può legittimamente esercitare il suo potere coercitivo sugli individui se il suo obiettivo è proteggerli da se stessi, ha trovato nel ventesimo secolo molti seguaci. In un passaggio dell’opera si legge: “il solo scopo per cui si può legittimamente esercitare un potere su qualunque membro di una comunità civilizzata, contro la sua volontà, è per evitare danno agli altri. Il bene dell’individuo, sia esso fisico o morale, non è una giustificazione sufficiente. Non lo si può costringere a fare o non fare qualcosa perché è meglio per lui, perché lo renderà più felice, perché nell’opinione altrui, è opportuno o perfino giusto... Il solo aspetto della propria condotta di cui ciascuno deve render conto alla società è quello riguardante gli altri: per l’aspetto che riguarda soltanto lui, la sua

indipendenza è, di diritto, assoluta. Su se stesso, sulla sua mente e sul suo corpo, l'individuo è sovrano<sup>67</sup>”.

Secondo quanto espresso nell'opera, gli esponenti del potere pubblico devono lasciare le persone libere di trovare la propria strada, poiché conoscono i propri interessi meglio di chiunque altro. Gli individui sono nella posizione migliore per identificare i propri fini e i mezzi per raggiungerli.

Si tratta di argomenti molto forti che possono suscitare attrazione, ma in realtà sono privi di fondamento empirico, infatti studi sul comportamento hanno ormai dimostrato come l'uomo sia di natura un essere avente capacità limitate, per questo in alcuni casi deve essere orientato e in ciò risiede l'importanza dei *nudge*<sup>68</sup>.

Occorre però precisare che l'intento degli economisti comportamentali non è quello di sostituire la regolazione alle spinte gentili<sup>69</sup>, il loro obiettivo è quello di spingere il governo a formulare politiche pubbliche che siano più coerenti con i reali procedimenti

---

<sup>67</sup> J. S. MILL, *Saggio sulla Libertà*, Milano, Il Saggiatore, 1993, pag. 116 e 117.

<sup>68</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 95.

<sup>69</sup> Sunstein stesso sottolinea l'importanza delle regole parlando ad esempio della crisi economica mondiale iniziata nel 2007. Nel libro “Nudge, la spinta gentile” si legge: “sarebbe sciocco suggerire che la giusta risposta alla crisi economica sia fatta unicamente di pungoli. Le società finanziarie hanno imposto costi elevatissimi all'economia globale... tutto questo sta portando, giustamente, ad auspicare maggiori controlli e anche una maggiore regolamentazione”. Cfr. R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 252.

decisionali delle persone e proprio per questo formulare provvedimenti che prevedano, oltre a strumenti tradizionali, anche l'utilizzo di *nudge*, determinando un'architettura delle scelte che consenta alle persone di compiere decisioni più idonee sia al loro benessere che a quello della collettività.

Il regolatore in particolare dovrebbe confrontarsi con la realtà in cui operano le norme in corso di adozione, prendendo in considerazione anche gli errori cognitivi dei regolati, perché una conoscenza di tali errori e delle euristiche offre indicazioni cruciali su ciò che riguarda il procedimento decisionale dei destinatari delle regole, l'implementazione delle stesse e la loro capacità di rispondere ad esigenze che ne sono alla base. Informazioni, queste, che risultano fondamentali soprattutto quando la regolazione è volta alla modifica dei comportamenti degli individui<sup>70</sup>.

Occorre poi evidenziare come la mancata considerazione di questi errori di percezione può, oltre a rendere i provvedimenti meno efficaci, anche impedire l'attuazione degli obiettivi della regolazione.

---

<sup>70</sup> N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'AIR*, in *Riv. concorrenza e mercato*, fasc. 0, 2012, pag. 675.

Ad esempio gli errori cognitivi dei consumatori hanno ostacolato in modo significativo la liberalizzazione della distribuzione di energia, ciò emerge da uno studio condotto dal regolatore indipendente inglese *Office of Gas and Electricity Markets-OfGEM*<sup>71</sup>. Le ricerche hanno evidenziato che nella maggioranza dei casi i consumatori tendono a restare con il fornitore tradizionale (*bias status quo*), oppure coloro che si avventurano nel nuovo, cedono alla prima offerta più conveniente (regola euristica dell'ancoraggio). Tali atteggiamenti costituiscono un ostacolo significativo al corretto funzionamento del mercato energetico.

L'applicazione delle scienze cognitive alla regolazione può quindi offrire un ricco contributo al miglioramento della percezione dei provvedimenti da parte dei destinatari, aiutando così le persone a gestire la complessità, a resistere alla tentazione o ad evitare l'inganno delle influenze sociali. In generale, può contribuire a migliorare la qualità delle regole, obiettivo che costituisce un elemento essenziale dello stato di diritto, rispondendo alle esigenze delle moderne democrazie e

---

<sup>71</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Riv. analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2012, pag. 1 ss.; *OfGEM, What Can Behavioural Economics Say About GB Energy Consumers?*, 2011, in [www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/what-can-behavioural-economics-say-about-gb-energy-consumers-0](http://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/what-can-behavioural-economics-say-about-gb-energy-consumers-0), pag. 5 ss.

dovrebbe pertanto essere oggetto di una costante attenzione da parte dei regolatori pubblici, a tutti i livelli di governo<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'AIR*, in cit., pag. 675.

## Capitolo 2

### Una “spinta gentile” per migliorare la salute

#### 1. Il successo dei *nudge* nelle politiche pubbliche

La strategia dei *nudge* rappresenta attualmente una delle principali politiche utilizzate in ambito comunitario e internazionale. Nel contesto europeo ad esempio è stata presentata di recente (2016) il Rapporto “*Behavioural insights applied to policy*”, il cui obiettivo è quello di introdurre le scienze comportamentali nella definizione delle politiche pubbliche. In America, il tema è stato affrontato con un “*Executive Order*” emanato dal Presidente degli Stati Uniti, il 15 settembre del 2015<sup>1</sup>.

Questa ampia diffusione è dovuta principalmente a due fattori. In primo luogo, attraverso la *Nudge Theory*, è stato possibile porre in evidenza i contributi che le scienze comportamentali possono offrire nel miglioramento della qualità delle regole<sup>2</sup>; le informazioni cognitive

---

<sup>1</sup> Negli Stati Uniti applicazioni concrete di scienze comportamentali in ambito pubblico si riscontrano già nel 2009 a seguito della nomina di Sunstein presso l’*OIRA*, organismo pubblico avente la funzione principale di supervisionare la regolamentazione pubblica.

<sup>2</sup> Intendendo in questa accezione, quel tipo di norma caratterizzata da una portata applicativa immediata, che indica conseguenze giuridiche che devono seguire necessariamente quando si diano le condizioni previste. Elemento qualificante delle regole appare dunque, ai nostri fini, il contenuto: si tratta di previsioni specifiche sull’attività, sulla produzione o sull’organizzazione dei destinatari,

possono, infatti, ottimizzare la regolazione sotto molteplici aspetti. Tra i miglioramenti, in particolare, si può menzionare come la conduzione di ricerche empiriche sui destinatari delle regole possa accrescere l'apparato cognitivo a disposizione del regolatore, riducendo la carenza informativa; le informazioni su come agisce il soggetto regolato possono migliorare la formulazione delle regolazioni indirizzandole a gruppi specifici di destinatari (che mostrino errori ricorrenti) in un determinato mercato rilevante, riducendo così il rischio di un eccesso regolatorio; disporre di *cognitive insight* può garantire una maggior flessibilità e differenziazione della regolazione e, dunque, condurre ad una maggior *compliance*; può ingenerare processi virtuosi di *disclosure* mediante la partecipazione mirata alle consultazioni, svolte con l'apporto delle tecniche sperimentali<sup>3</sup>. Sulla base di queste considerazioni<sup>4</sup>, sono quindi evidenti i risultati che le informazioni cognitive possono garantire nel miglioramento del sistema regolatorio e pertanto ne giustificano l'adozione da parte del regolatore<sup>5</sup>.

---

si veda M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, pag. 12 e 13.

<sup>3</sup> F. DI PORTO, *Scienze cognitive e assicurazioni. Spunti in tema di regolazione*, in *cit.*, pag. 249.

<sup>4</sup> Ulteriori vantaggi delle scienze comportamentali sono posti in evidenza nello scritto di F. DI PORTO e N. RANGONE, *Cognitive-Based Regulation: New Challengers for Regulators?*, 2014, in [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2382470](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382470), pag. 1 ss.

<sup>5</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *cit.*, pag. 2; OFGEM, *What Can Behavioural Economics Say About GB Energy Consumers?*, 2011, in [www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/what-can-behavioural-economics-say-about-gb-energy-consumers-0](http://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/what-can-behavioural-economics-say-about-gb-energy-consumers-0).



In secondo luogo, il *nudge*, consente di reindirizzare e ottimizzare le abitudini dei cittadini verso stili di vita più sani e salutari, affinché vengano a manifestarsi meno patologie e quindi si trovino ad essere alleggeriti i costi della spesa sanitaria, pubblica e non.

### **1.1 L'obiettivo della qualità delle regole**

La qualità della regolazione è divenuta nel ventunesimo secolo un obiettivo centrale delle politiche di tutti i paesi europei<sup>6</sup>.

Tale convergenza è stata supportata dalla comune visione di organizzazioni internazionali e delle istituzioni comunitarie che hanno veicolato la convinzione che la qualità della regolazione, oltre che elemento essenziale dello stato di diritto, è tra i fattori chiave per la competitività dei paesi e per la loro capacità di attrarre investimenti<sup>7</sup>. In altre parole, il divario competitivo tra i diversi sistemi economici andrebbe spiegato anche alla luce del diverso “ambiente” regolativo in

---

<sup>6</sup> Ciò è posto in evidenza anche dall'introduzione di tecniche volte ad accertare la qualità delle regole. In Italia ad esempio, la “legge di semplificazione 2001” (n. 229/2003), ha imposto a tutte le autorità indipendenti della regolazione di fare ricorso alla tecnica AIR (analisi d'impatto della regolazione) e di trasmettere le AIR realizzate al Parlamento. Questa tecnica rappresenta uno strumento fondamentale per il perseguimento della qualità sostanziale delle regole, ponendo in evidenza quando un intervento sotto forma di regolazione determini maggiori costi rispetto ai ricavi, per un approfondimento si veda N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti, e possibili sviluppi dell'AIR*, in *Riv. concorrenza e mercato*, fasc. 0, 2012, pag. 675 ss.

<sup>7</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit. , pag. 11.

cui si muovono i cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, dal momento che là dove i mercati sono ingiustificatamente corretti da regolazioni troppo stringenti e dove manca la concorrenza, la performance economica del sistema stesso ne risente negativamente.

Questo spiega il motivo per cui un periodo di crisi come quello che ha da ultimo riguardato il ventunesimo secolo<sup>8</sup>, dato il nesso tra qualità e competitività, abbia determinato una posizione di primo piano delle politiche per il miglioramento della regolazione o per una regolazione intelligente<sup>9</sup>, nell'agenda politica dei governi di molti paesi compresi quelli dell'Unione Europea<sup>10</sup>.

## **1.2 Nudge: una strategia per migliorare la salute**

L'attuale recessione economica rappresenta un elemento determinante anche per il secondo fattore, da cui deriva il successo della politica dei *nudge* in ambito pubblico.

---

<sup>8</sup> Si pensi al riguardo della crisi economica mondiale, avente origine negli Stati Uniti nel 2007 dalla crisi dei mutui *subprime*, che ha coinvolto il mercato mobiliare e che gradualmente ha raggiunto carattere globale. Per un approfondimento si veda I. TAGLIAMONTE, *Crisi Finanziarie e Cooperazione Internazionale*, Roma, Edizioni Polimata, 2010, pag. 141 ss.

<sup>9</sup> Come la regolazione cognitiva e i *nudge*.

<sup>10</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., pag. 11. Occorre poi precisare che la qualità delle regole come ricetta per uscire dalla crisi, non è certo nuova: dalla grande depressione degli Stati Uniti degli anni trenta così come dalla stagnazione dell'economia degli anni settanta del secolo scorso prendono le mosse altrettanti movimenti di riforma della regolazione (espansione delle *public utilities* e del *common carrier regulation*, da un lato, e deregolamentazione, dall'altro), si veda R. A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, New York, Aspen publisher, 2003, pag. 380.

In un periodo in cui l'economia è in recessione, in molti Stati nazionali si avverte una crescente attenzione su varie problematiche, come la spesa pensionistica, gli ammortizzatori sociali e tra queste vi rientra sicuramente anche il problema di come controllare o quantomeno ridurre la spesa sanitaria<sup>11</sup>. La situazione è poi aggravata dal fatto, che la crisi ha comportato un aumento del costo per curare la salute nel corso degli anni, così come testimoniato dalla consistente crescita della spesa sanitaria pubblica e privata di molti paesi industrializzati<sup>12</sup>.

Questa rilevante crescita dei costi, unitamente all'aumento della domanda per l'assistenza sanitaria<sup>13</sup> ed ai problemi di finanziamento, hanno spinto gli operatori di politica sanitaria ad introdurre una serie di interventi volti a riformare e a migliorare la *performance* dei sistemi sanitari. Tra questi, vi rientrano tutte quelle strategie elaborate dai

---

<sup>11</sup> C. BOTTARI, F. FOGLIETTA, L. VANDELLI, *Welfare e servizio sanitario: quali strategie per superare la crisi*, Rimini, Maggioli, 2013, pag. 99.

<sup>12</sup> Prendendo i dati 2000-2009 provenienti dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ed esaminando i valori pro-capite della spesa sanitaria delle pubbliche amministrazioni, si può constatare che la spesa sanitaria negli ultimi dieci anni ha un *trend* crescente, non solo in Italia, ma in tutti i paesi dell'area dell'OCSE, cfr. C. CISLAGHI, F. GIULIANI, *Evoluzione della spesa sanitaria in tempo di crisi*, 2012, in [www.regioni.it/download/rassegna-stampa/2458/43/](http://www.regioni.it/download/rassegna-stampa/2458/43/), pag. 79. Precisamente in Italia, nel 2009, la spesa sanitaria è stata pari al 7,21 % del PIL e dal 2001 al 2009 è cresciuta dell'1,12%, si veda E. CARUSO, N. DIRINDIN, *La sanità tra conservazione, innovazione e incertezze normative, Rapporto La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2011, pag. 161 e s.

<sup>13</sup> Alcuni dati che pongono in evidenza come la crisi abbia determinato un peggioramento della salute e quindi una maggior domanda di assistenza sanitaria provengono dal rapporto *The European Health report 2009: health and health systems*, 2009, in [www.euro.who.int/data/assets/pdf/0009/82386/E93103.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf/0009/82386/E93103.pdf).

soggetti pubblici, si pensi ad incentivi o alle campagne di sensibilizzazione<sup>14</sup>, volte a migliorare lo stile di vita delle popolazioni, poiché fenomeni come ad esempio, l'obesità, il tabagismo e l'alcolismo<sup>15</sup> tendono a far lievitare i costi sanitari, a cause delle cure derivanti da eccessi nel comportamento dei consumatori<sup>16</sup>.

Tra gli interventi volti a rimediare a quei problemi causati da stili di vita sbagliati, la politica dei *Nudge* rappresenta un efficace mezzo con cui i governi tentano di ridurre i costi per la cura della salute, cercando di stimolare gli individui, mediante l'impiego di scienze cognitive, a condurre uno stile di vita più sano.

## **2. Politiche pubbliche per contrastare il fumo da tabacco**

La dipendenza dal fumo di tabacco rappresenta attualmente uno dei principali fattori determinanti il peggioramento dello stato di salute degli individui<sup>17</sup> e pertanto anche uno dei principali responsabili circa

---

<sup>14</sup> Un'importante campagna di sensibilizzazione contro l'obesità giovanile ad esempio, è stata promossa da Michelle Obama nel 2010, denominata "*let's move*", si veda C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 145.

<sup>15</sup> Secondo il rapporto triennale dell'OMS del 2015, sullo stato di salute nei paesi Europei, l'aspettativa di vita continua a crescere e lo farà fino al 2020, ma la diffusione dell'obesità e i livelli sempre alti dei consumi di tabacco e alcool lasciano intravedere una possibile inversione di tendenza in futuro, si veda *The European health report 2015*, 2015, in [www.euro.who.int/en/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report-2015/ehr2015](http://www.euro.who.int/en/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report-2015/ehr2015).

<sup>16</sup> G. COPPOLA, M. COPPOLA, *Nudging e salute: Un binomio possibile*, in *Working Papers*, n. 3.227, 2013, in [ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/sep/wpaper/3\\_227.pdf](http://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/sep/wpaper/3_227.pdf), pag. 2.

<sup>17</sup> Importante al riguardo è stata la posizione dall'Organizzazione Mondiale della Sanità che ha dichiarato come la mortalità e la morbidità correlate al fumo di tabacco abbiano ormai assunto

l'aumento dei costi sanitari<sup>18</sup>. Ciò ha giustificato l'adozione a livello internazionale, comunitario e nazionale di ampi corpus normativi aventi l'obiettivo di ostacolare o quantomeno ridurre il consumo di sigarette.

## **2.1 Prospettiva internazionale: Convenzione-quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per il controllo del tabacco (*FCTC- Framework Convention on Tobacco Control*)**

A livello internazionale un grande passo storico è rappresentato dalla Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco (*FCTC- Framework Convention on Tobacco Control*)<sup>19</sup>, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, adottata all'unanimità da parte dei 192 stati membri nel maggio del 2003 ed entrata in vigore il 27 febbraio del 2005. Si tratta della prima Convenzione adottata dall'OMS e rappresenta il primo trattato internazionale per la tutela della salute pubblica giuridicamente vincolante. L'obiettivo della Convenzione è quello di

---

dimensioni tali da poter considerare il tabagismo una vera epidemia mondiale, che può essere contrastata solo con strategie multisettoriali ed integrate, si veda P. ZUCCARO, *L'istituto Superiore di Sanità ed il problema sociale del fumo, Le politiche Sociali per il tabagismo*, in *Riv. di tabaccologia*, n. 1, 2009 e in [www.tabaccologia.it/PDF/1\\_2009/5\\_1\\_2009.pdf](http://www.tabaccologia.it/PDF/1_2009/5_1_2009.pdf), pag. 7 e s.

<sup>18</sup> Alcune stime dei costi legati al fumo ad esempio, sono state condotte in America, rilevando una somma che si aggira a circa novantasei miliardi di dollari, Si veda *US Centers for Disease Control and Prevention, Tabacco Use: Targeting the nation's leading Killer at a Glance 2011*, 2012, in [www.cdc.gov/chronicdisease/resources/publications/aag/osh.htm](http://www.cdc.gov/chronicdisease/resources/publications/aag/osh.htm).

<sup>19</sup> La Convenzione è stata adottata nel maggio del 2003 durante la cinquantaseiesima Assemblea Mondiale della Sanità, entrata in vigore il 27 febbraio del 2005 è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 75 del 18 marzo del 2008 recante: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per la lotta al tabagismo, in G.U. dal 17 aprile 2008.

proteggere generazioni presenti e future dalle conseguenze del consumo del tabacco e dall'esposizione al fumo fissando un quadro di misure per la lotta al tabagismo applicabile dalle parti a livello regionale, nazionale e internazionale. Ad essere particolarmente interessante è la Parte III della Convenzione, avente ad oggetto *Misure Relative alla riduzione della domanda di tabacco*<sup>20</sup>, il cui obiettivo è quello di offrire un elenco dettagliato dei mezzi che le parti devono prendere in considerazione nella lotta al tabagismo.

Fra le principali misure si possono individuare dichiarazioni del prodotto e avvertenze sulle confezioni di tutti i derivati del tabacco; attuazione di programmi tendenti a promuovere la disintossicazione dal tabacco, in luoghi quali istituti scolastici e sanitari; infine provvedimenti efficaci volti alla protezione dal fumo sul posto di lavoro, in posti chiusi, nei mezzi pubblici così come negli spazi e nelle strutture pubbliche<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Si veda la *Convenzione Quadro per il Controllo del Tabacco (FCTC- Framework Convention on Tobacco Control)*, 2003, in [www.salute.gov.it/imgs/C\\_17pagineAree\\_1852\\_listaFile\\_itemName\\_2\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17pagineAree_1852_listaFile_itemName_2_file.pdf).

<sup>21</sup> Si veda la *Convenzione Quadro per il Controllo del Tabacco (FCTC- Framework Convention on Tobacco Control)*, in cit., pag. 8 a 13.

## 2.2 Normativa italiana contro il tabagismo

Anche in Italia la dipendenza dal fumo di tabacco ha raggiunto percentuali preoccupanti<sup>22</sup>, nonostante i primi interventi normativi posti a tutela della salute abbiano ormai origini risalenti nel tempo. Per quanto riguarda la pubblicità dei prodotti da fumo ad esempio, un significativo intervento si manifesta già negli anni sessanta, con la legge 10 aprile 1962, n. 165, *sul divieto della propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo*<sup>23</sup>, comprendente un unico articolo con cui si pone il divieto di qualsiasi forma di propaganda pubblicitaria avente ad oggetto i prodotti interessati.

È a partire però dagli anni novanta che si pone una maggiore attenzione alla regolamentazione del tabacco, in parte determinata anche dalla necessità di recepire la normativa comunitaria. In questo periodo, infatti, si manifestano un susseguirsi di provvedimenti normativi e pronunce giurisprudenziali aventi oggetto principalmente

---

<sup>22</sup> Il recente Rapporto Annuale sul Fumo dell'Istituto Superiore della Sanità, del 2015, ha posto in evidenza una percentuale dei consumi di tabacco che si aggira intorno al 20,8% della popolazione, vale a dire che in Italia, i fumatori, sono circa 10,9 milioni. Si veda il *Rapporto annuale sul fumo*, 2015, in [www.iss.it/binary/fumo4/cont/PACIFICI\\_PARTE1.pdf](http://www.iss.it/binary/fumo4/cont/PACIFICI_PARTE1.pdf), pag. 15.

<sup>23</sup> La legge n. 165 è stata poi modificata dal decreto legge n. 4 del 1983, convertito nella legge n. 52 del 1983 e successivamente dal decreto ministeriale n. 425 del 30 novembre 1991, concernente l'attuazione degli art. 13, 15 e 16 della Direttiva 89/552/CEE del Consiglio delle Comunità europee, del 3 ottobre 1989, *relativi alla pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco e delle bevande alcoliche ed alla tutela dei minorenni*, G.U. L. 298 del 17 ottobre 1989.

la regolamentazione dell'etichettatura dei prodotti da tabacco, da un lato, e la tutela della salute dal fumo passivo, dall'altro.

Per ciò che attiene la prima tematica, significativa è la legge 29 dicembre 1990, n. 428 avente ad oggetto *disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, con cui è stato conferito l'incarico al Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro della sanità, ad adottare con decreto, disposizioni tecniche per il condizionamento e l'etichettatura dei tabacchi lavorati conformemente alle prescrizioni della direttiva del Consiglio 89/622/CEE, *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco nonché il divieto di taluni tabacchi per uso orale*. Il decreto ministeriale è stato emanato il 16 luglio 1991, successivamente modificato dal decreto ministeriale dell'11 novembre dello stesso anno, a sua volta modificato dal decreto 26 luglio del 1993, reso necessario dalla nuova direttiva 92/41/CEE, *sui prodotti da tabacco che modifica la direttiva 89/622/CEE*. Fra le principali novità introdotte dal provvedimento troviamo l'inserimento in etichetta di avvertenze, che coprendo almeno il 4% della facciata



stessa, pongono in evidenza la correlazione tra il consumo di tabacco e i danni che esso arreca alla salute<sup>24</sup>.

Anche la disciplina della tutela dal fumo passivo ha compiuto un salto di qualità nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, sulla base di pronunce giurisprudenziali e interventi normativi che hanno prodotto restrizioni sempre più rigorose nei confronti dei fumatori. Nonostante infatti un primo intervento normativo sul tema avvenga con la legge 11 novembre del 1975, n. 584, avente ad oggetto *il divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico*, attraverso il quale si fornisce un primo elenco di luoghi in cui è vietato fumare e con che modalità possono sussistere eccezioni a tali divieti<sup>25</sup>, è a partire però dagli anni novanta che la tutela dal fumo passivo compie importanti passi in avanti. Dal punto di vista giurisprudenziale, significativa è la sentenza n. 202 del 1991, della Corte Costituzionale, con cui dichiarando l'inammissibilità della questione di legittimità avente oggetto l'art. 1, lett. a) e b), della legge 11 novembre 1975, n. 584, estese la tutela della salute dal fumo passivo anche nei luoghi pubblici

---

<sup>24</sup> Tra le principali avvertenze possiamo trovare "il fumo provoca il cancro" "il fumo provoca malattie cardiovascolari", "il fumo nuoce alle persone che vi circondano", si veda art. 3 del Decreto, in [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/08/28/091A3845/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/08/28/091A3845/sg).

<sup>25</sup> Il testo integrale dell'articolo può essere reperito in [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=19751205&atto.codiceRedazionale=075U0584&currentPage=1](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=19751205&atto.codiceRedazionale=075U0584&currentPage=1).

che non rientravano nei divieti previsti dal provvedimento citato<sup>26</sup>. In particolare, la Corte stabilì che in presenza di un danno arrecato alla salute dal c.d. fumo passivo, l'articolo 32 della Costituzione e l'articolo 2043 del codice civile erano di per sé sufficienti a determinare il diritto di risarcimento per i danni da fumo passivo indipendentemente che questi si fossero verificati nei luoghi soggetti ai divieti previsti dal provvedimento oggetto della questione di legittimità costituzionale<sup>27</sup>.

Dal punto di vista normativo, una significativa svolta per la tutela della salute è garantita dal decreto legislativo n. 626 del 19 settembre 1994, integrato dal decreto legislativo n. 242 del 19 marzo 1996, che segna il passaggio da una logica prevalentemente risarcitoria ad un'azione preventiva negli ambienti lavorativi, introducendo l'obbligo per il datore di lavoro di garantire la tutela della salute dei dipendenti, facendo esplicito riferimento anche agli agenti cancerogeni, mediante l'adozione delle misure elencate agli articoli 3, 64 e 65<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> La questione di legittimità costituzionale venne sollevata da un giudice conciliatore di Roma, in quanto durante un giudizio civile promosso dalle parti per essere state danneggiate dal c.d. fumo passivo in particolari luoghi pubblici, rilevò un'ingiustificata disparità di trattamento determinata dalla l. 584/1975, nella parte in cui non menzionava i suddetti luoghi in cui si era verificato il danno, tra quelli soggetti al divieto di fumare.

<sup>27</sup> Corte Costituzionale, 23 aprile 1991, n. 202, in [www.giurcost.org/decisioni/1991/0202s-91.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0202s-91.html).

<sup>28</sup> Il suddetto Decreto viene poi menzionato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 399 dell'11 dicembre 1996 con cui si stabilisce che il datore di lavoro deve tutelare i suoi dipendenti dal fumo passivo, ribadendo anche che il diritto di non inalare il fumo passivo viene sempre prima del diritto a fumare. Il Decreto è stato abrogato dal D. Lgs 9 aprile del 2008, n. 81, relativo all'attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Altro provvedimento riguardante l'ambiente lavorativo e in generale i luoghi chiusi, è infine la legge 16 gennaio 2003, n. 3, contenente disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione che segna un'altra importante tappa per la tutela della salute. Significativo è l'articolo 51 in materia di *“tutela della salute dei non fumatori e misure per combattere il fumo passivo nei luoghi di lavoro e all'interno dei locali pubblici chiusi”*, con cui si introduce una disciplina ancor più penalizzante per i fumatori, poiché viene introdotto, salvo limitate eccezioni, un generico divieto di fumare nei locali chiusi.

### **2.3 Normativa antifumo in Europa e Direttiva 2014/40/UE: un approccio al Paternalismo libertario**

Anche a livello comunitario la tutela della salute ha raggiunto nel ventunesimo secolo una posizione di primo piano nella definizione delle politiche pubbliche<sup>29</sup>, in questo contesto, una particolare attenzione è stata dedicata al problema del tabagismo<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Si veda ad esempio il trattato di Lisbona che ha rafforzato l'importanza delle politiche sanitarie statuendo che “nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato della salute umana”, Art. 168 TFUE.

<sup>30</sup> In europea il fumo da tabacco è attualmente la principale causa di morte evitabile e provoca circa settecentomila decessi ogni anno, ciononostante, un terzo dei cittadini dell'UE fuma abitualmente: l'UE mira dunque a ridurre il numero dei fumatori del 2% entro il 2020, si veda F. C. SPECCHIA, *Manuale critico di sanità pubblica*, Rimini, Maggioli, 2015, pag. 331 e s.

La lotta al fumo da tabacco non rappresenta tuttavia una novità nel panorama normativo comunitario, infatti le misure legislative sui prodotti da tabacco hanno prevalentemente preso corpo nel 1986 nell'ambito del programma "L'Europa contro il Cancro"<sup>31</sup>, mediante l'adozione di numerose direttive che hanno comportato nel corso degli anni restrizioni sempre più rigorose su materie quali la pubblicità<sup>32</sup> o l'etichettatura dei prodotti da tabacco<sup>33</sup>.

Proprio nel campo della regolamentazione dell'etichettatura dei prodotti da tabacco è stata di recente introdotta la Direttiva 2014/40/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio<sup>34</sup>, del 3 aprile 2014, *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla*

---

<sup>31</sup> Si tratta di un'iniziativa della Commissione Europea, la cui finalità è quella d'informare i cittadini mediante una serie di raccomandazioni, delle azioni che possono essere intraprese per diminuire i rischi di contrarre il cancro. Il Codice viene aggiornato periodicamente sulla base delle scoperte scientifiche provenienti da un gruppo di medici e scienziati selezionati dall'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro. L'ultima edizione, la quarta, è stata pubblicata il 14 ottobre del 2014, si veda [cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/it/sul-codice](http://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/it/sul-codice).

<sup>32</sup> La pubblicità e la sponsorizzazione dei prodotti del tabacco nei programmi televisivi erano già state vietate nel 1989 dalla Direttiva "televisione senza frontiere" 89/552/CEE, sostituita nel marzo del 2010 dalla Direttiva sui servizi di media audiovisivi 2007/65/CE, che estende l'applicazione del divieto a tutte le forme di comunicazione commerciali audiovisive, compreso l'inserimento di prodotti.

<sup>33</sup> Un primo intervento avente oggetto la regolamentazione dell'etichettatura dei prodotti da tabacco si ha con la Direttiva 89/622/CEE del Consiglio, *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco nonché il divieto di taluni tabacchi per uso orale*, successivamente modificata dalla Direttiva 92/41/CEE pubblica in G.U. L. 158 dell'11 giugno 1992.

<sup>34</sup> L'intervento legislativo dell'Unione è stato in parte determinato anche per dare attuazione alla Convenzione Quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo (FCTC), del 2003, le cui disposizioni sono vincolanti per l'Unione e i suoi stati membri, si veda Considerando n. 7. La Direttiva è stata recepita in Italia dal D. Lgs. 12 gennaio 2016, n. 6, pubblicato in G. U. il 18 gennaio 2016.

*presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati che abroga la direttiva 2001/37/CE.*

La particolarità del provvedimento consiste nel porre in evidenza un mutato approccio da parte del legislatore europeo sul tema del tabagismo, mediante un avvicinamento alla politica di paternalismo libertario, ma anche una presa di consapevolezza dei reali meccanismi cognitivi dei destinatari della regolamentazione. La direttiva infatti ha l'obiettivo di assicurare un livello elevato di protezione della salute, cercando di dissuadere i consumatori (principalmente i giovani<sup>35</sup>) dall'acquisto e dal consumo di prodotti contenenti tabacco e nicotina, ma ad essere ancora più interessanti sono le misure previste dal provvedimento per raggiungere lo scopo.

In particolare, le principali novità consistono nella previsione secondo cui il 65% della superficie frontale e posteriore dei pacchetti di sigarette dovrà essere occupata da ammonimenti sui rischi del fumo. Tali avvertenze però non saranno solo testuali come la precedente Direttiva 37/2001, si prevede infatti anche l'introduzione di immagini *shock*<sup>36</sup> aventi il fine di attirare il sistema intuitivo. Queste avvertenze

---

<sup>35</sup> Considerando n. 19.

<sup>36</sup> Si veda Art. 10 della direttiva.

scioccanti costituiscono un particolare tipo di “spinta gentile”<sup>37</sup>. Per quanto raccapriccianti, gli avvertimenti salvaguardano infatti la libertà di scelta, ma prendono anche di mira il sistema intuitivo<sup>38</sup>, cercando di rendere salienti le conseguenze del fumo sulla salute e di sollecitare l’euristica dell’affetto (l’influenza delle emozioni determinate dalle immagini sulle nostre scelte), al fine di creare un messaggio più efficace per diminuire i consumi di tabacco<sup>39</sup>.

La direttiva prevede inoltre l’introduzione in etichetta di informazioni aggiuntive quali numeri di telefono, indirizzi e-mail o siti internet destinati ad informare i consumatori sui programmi disponibili a sostegno di coloro che intendono smettere di fumare<sup>40</sup>, consentendo un percorso chiaro e semplice nel raggiungimento dell’obiettivo.

---

<sup>37</sup> Le immagini grafiche come *nudge* per contrastare la dipendenza del tabacco non rappresentano una assoluta novità nel panorama normativo internazionale. Una prima iniziativa si ha infatti negli Stati Uniti con il regolamento introdotto dal *Food and Drug Administration*, ente governativo che si occupa principalmente della regolamentazione di prodotti alimentari e farmaceutici, a seguito dei nuovi poteri che gli sono stati attribuiti dal “*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*”, tra cui quello che gli consente di regolamentare i prodotti da tabacco. Il testo integrale del provvedimento può essere reperito sul sito ufficiale della *FDA*, in [www.fda.gov/downloads/tobaccoproducts/labeling/rulesregulationsguidance/ucm339834.pdf](http://www.fda.gov/downloads/tobaccoproducts/labeling/rulesregulationsguidance/ucm339834.pdf).

<sup>38</sup> Si veda capitolo 1, parag. 3.2.

<sup>39</sup> Il tutto è avvalorato anche da recenti studi condotti dai ricercatori della *Georgetown University Medical center di Washington*, i quali, sottoponendo alcuni volontari a scansioni cerebrali, hanno evidenziato la stimolazione ad opera delle grafiche sui pacchetti di sigarette, di aree del cervello coinvolte nelle emozioni e nel processo decisionale. Ciò ha rafforzato su basi biologiche, la prova di come questi avvisi possano aiutare a cambiare i comportamenti. Si veda C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L’arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 177; A. E. GREEN, D. MAYS, E. B. FALK, D. VALLONE, N. GALLAGHER, A. RICHARDSON, K. P. TERCYAK, D. B. ABRAMS, R. S. NIAURA, *Young adult smokers neural response to graphic cigarette warning labels*, in *Addictive Behaviors Reports*, vol. 3, 2016, pag. 28 a 32.

<sup>40</sup> Si veda art. 10, comma 1, lett. b) della Direttiva.

L'offrire un percorso semplice è chiaro mediante queste informazioni, può costituire una forma di *nudge* molto efficace, proprio perché la vaghezza può produrre inazione, anche qualora le persone siano informate sui rischi o benefici. Mentre l'individuazione di un percorso specifico ha un effetto decisivo sulle scelte degli individui<sup>41</sup>.

Nonostante il fine perseguito dal provvedimento normativo, non sono poche le critiche che si sono manifestate sul tema, anche nel corso dei lavori preparatori.

In dottrina<sup>42</sup>, ad esempio, si è descritto il provvedimento come un'indebita intrusione nella libertà personale e comportante un sacrificio di interessi privati, il tutto non controbilanciato dall'intensificazione della tutela di alcun interesse pubblico. L'articolo prosegue facendo anche riferimento ai danni che il provvedimento arrecherà sul profilo competitivo alle aziende del tabacco e di conseguenza anche nei confronti dei paesi europei. Infatti essendo quello del tabacco un settore oggetto di numerose restrizioni, soprattutto per quanto riguarda le attività promozionali, l'unico spazio

---

<sup>41</sup> Si veda R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 84 e 85.

<sup>42</sup> In particolare si asserisce che quella di fumare, è una scelta presa con consapevole ragionevolezza sui rischi che la stessa comporta, pertanto la direttiva non fa altro che ostacolare la libertà di scelta del cittadino, risultando eccessivamente invadente nonostante il nobile obiettivo, si veda A. VANZETTI, *Fumo o ginnastica?*, in *Riv. dir. ind.*, fasc. 3, 2013, pag. 137.

lecito per l'uso di marchi è rappresentato dalle confezioni dei prodotti, che se saranno oggetto delle numerose avvertenze richieste dalla Direttiva, non potranno essere sfruttate da parte dei produttori. Questo significa privare i produttori dell'unico strumento competitivo diverso dalla fissazione del prezzo di vendita di cui ancora dispongono e quindi ostacolare la concorrenza sul mercato del tabacco. Ciò non potrà che produrre serie ripercussioni economiche nei confronti degli Stati membri, che incassano ogni anno somme ben maggiori mediante le entrate pubbliche derivanti dalla tassazione di tali prodotti<sup>43</sup>, rispetto ai costi sanitari che sostengono ogni anno per curare i danni da consumo del tabacco.

### **2.3.1 Il problema dell'obesità e il Regolamento (UE) n. 1169/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio**

La lotta al fumo non rappresenta, nel ventunesimo secolo, l'unica sfida per la tutela della salute ad aver determinato un maggiore interesse da parte dei soggetti pubblici verso le scienze cognitive, tra queste vi è

---

<sup>43</sup> A titolo di esempio nell'intera Unione Europea, ogni anno vengono spesi complessivamente 25 miliardi di euro per la cura di malattie connesse al fumo e soltanto in Italia, lo Stato incassa annualmente quasi 14 miliardi di euro fra accise e iva sui prodotti del tabacco, si veda A. VANZETTI, *Fumo o ginnastica?*, in *cit.*, pag. 137.



infatti il problema dell'obesità<sup>44</sup>. La gravità di questo, nel contesto comunitario, è posta in evidenza anche da numerose strategie che nel corso di questi ultimi anni sono state sviluppate dall'Unione Europea, come ad esempio *la strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità*, contenuta nel Libro Bianco presentato dalla Commissione Europea il 30 maggio 2007<sup>45</sup>.

Dal punto di vista delle scienze cognitive, particolarmente interessante è il Regolamento (UE) n. 1169/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*<sup>46</sup>. Il Regolamento, mostra ancor prima della Direttiva 2014/40/UE, un tentativo da parte del

---

<sup>44</sup> Nel contesto pubblico, prime applicazioni delle scienze cognitive poste per contrastare l'obesità provengono dagli Stati Uniti, data la gravità del problema soprattutto tra i giovani. Tra questi, ad aver suscitato particolare scalpore, è stata la proposta formulata dal sindaco di New York, Michael Bloomberg, denominata *Sugary drinks portion cap rule* del 2012, con cui si sarebbe emendato l'art. 81 del Codice della Sanità (*New York city Health Code*), introducendo il divieto di vendere bevande analcoliche zuccherate in contenitori superiori alle 16 once (circa 473 millilitri). L'intervento si fondava su risultati empirici che ponevano in evidenza la correlazione tra obesità e dimensioni dei contenitori in cui sono vendute le bevande, si veda R. G. BERNHEIM, J. F. CHILDRESS, R. J. BONNIE, A. L. MELNICK, *Essential of Public Health Ethics*, Burlington, Jones e Bartlett Learning, 2015, pag. 67.

<sup>45</sup> L'obiettivo è quello di ridurre i comportamenti ad alto rischio, come ad esempio l'alimentazione scorretta e la mancanza di attività fisica, che portano a condizioni di sovrappeso e dell'obesità, mediante l'elaborazione di strategie che interessino tutti i livelli decisionali, da quello locale a quello comunitario, si veda la *Strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità*, 2007, in [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52007DC0279](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52007DC0279).

<sup>46</sup> Si tratta del Regolamento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione. G. U. L. 304 del 22 novembre 2011.

legislatore europeo di mettere in pratica un approccio di paternalismo libertario, mediante un intervento normativo che prenda in considerazione gli errori cognitivi dei consumatori, determinati dalle informazioni poco chiare contenute nelle etichette degli alimenti, al fine di correggere e indirizzare al meglio le loro scelte alimentari<sup>47</sup>.

In una società globalizzata come quella attuale, in cui lo scambio di beni non presuppone più un'interazione linguistica, l'etichetta riveste un ruolo fondamentale soprattutto nel caso di un bene di consumo tradizionale come quello alimentare, potendo, attraverso le informazioni in essa contenute, orientare le scelte dei consumatori verso un particolare prodotto e quindi incidere anche su scelte errate in tema di alimentazione<sup>48</sup>. Il regolamento pertanto, da un lato introduce disposizioni<sup>49</sup> volte a rendere più attrattive le informazioni nutrizionali contenute nelle etichette, mediante criteri di accessibilità visiva, quali le dimensioni del carattere, il tipo di colore, la superficie del materiale. Caratteristiche molto importanti ai fini dell'influenza nelle scelte del

---

<sup>47</sup> Tra gli obiettivi generali si afferma infatti come la fornitura di informazioni sugli alimenti tende ad un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, si veda art. 3, comma 1 del Regolamento.

<sup>48</sup> E. GRASSO, *Prove tecniche di paternalismo liberale: trasparenza dell'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il regolamento UE n. 1169/2011*, in *Contratto e impresa/Europa*, fasc. 1, 2013, pag. 463 ss.

<sup>49</sup> Si veda art. 13 del Regolamento.

consumatore, proprio perché ricadano nel noto effetto *Framing*, in italiano effetto “d’incorniciamento”<sup>50</sup>, che sottolinea l’influenza prodotta dalla prospettiva attraverso la quale sono descritti gli eventi nel procedimento decisionale.

Dall’altro lato, si prevede l’introduzione di maggiori informazioni nelle dichiarazioni nutrizionali dei prodotti alimentari<sup>51</sup>, consentendo al consumatore di orientarsi più agevolmente nella scelta dei prodotti. Le informazioni, costituiscono una forma di *nudge* molto efficace, in quanto consentono agli individui di realizzare una miglior mappatura delle scelte, vale a dire una maggior capacità di individuare l’opzione in grado di arrecare il maggior benessere<sup>52</sup>.

### **3. Incidenza della Regolazione Cognitiva sull’organizzazione amministrativa**

L’obiettivo del miglioramento della qualità delle regole, oltre ad aver contribuito ad un maggior interesse da parte dei soggetti regolatori alle scienze comportamentali, ha anche determinato significative

---

<sup>50</sup> Si veda capitolo 1, par. 3.2.

<sup>51</sup> Si veda art. 30 del Regolamento.

<sup>52</sup> Si veda R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, op. cit., pag. 101 a 104.

modifiche agli apparati pubblici, favorendo il sorgere di organismi preposti allo studio e all'applicazione di queste nuove informazioni<sup>53</sup>.

Ciò è posto in evidenza anche dal recente *Executive Order*<sup>54</sup> emanato dal Presidente degli Stati Uniti Bara Obama, il 15 settembre del 2015.

### **3.1 Regolazione cognitiva dopo l'*Executive Order* di Obama**

Il rischio della limitata efficacia (o non efficacia) delle politiche pubbliche e delle regolazioni aventi il fine di modificare il comportamento degli individui o il loro stile di vita, quando formulate senza tener conto delle loro reazioni, ha determinato in America un maggiore interesse verso i contributi delle scienze comportamentali.

Ciò è posto in evidenza anche dal recente *Executive Order*, emanato dal presidente Obama il 15 settembre del 2015, che evidenzia l'utilità delle scienze comportamentali applicate (*Applied Behavioral Analysis*) nella definizione e revisione della amministrazione

---

<sup>53</sup> Si noti infatti come in concomitanza dei processi di riforma della regolazione nei paesi dell'area Ocse sullo scorcio di fine del secolo scorso, si sono moltiplicati gli interventi di riforma organizzativa. Questo perché la mancanza di corrispondenza tra le strutture amministrative e le funzioni, risulta uno tra i più rilevanti ostacoli per l'efficacia degli interventi di riforma della regolazione, si veda M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., pag. 146.

<sup>54</sup> Il Presidente degli Stati Uniti è titolare di vari poteri pubblici: oltre ad avere un potere esecutivo, dispone anche di un potere legislativo che gli consente di emanare Ordini Esecutivi aventi forza di legge nei confronti degli organismi federali.

pubblica<sup>55</sup>. Il provvedimento introduce numerose novità, ad esempio quella di testare le reazioni e le motivazioni degli individui “reali” prima di decidere, oppure quella di coinvolgere scienziati cognitivi nel procedimento decisionale e anche rafforzare il legame con la comunità scientifica per utilizzare al meglio le indicazioni delle scienze cognitive<sup>56</sup>.

Significative modifiche saranno quindi introdotte dall’Ordine Esecutivo, in quanto essendo vincolante per le agenzie governative ma indirizzato anche alle agenzie indipendenti, andrà a determinare, grazie alle novità proposte, una svolta in termini di organizzazione e di processo decisionale pubblico. Da un lato, infatti, nelle agenzie saranno incardinati nuovi esperti in materia, come psicologi ed economisti cognitivi, e dall’altro, avverrà un arricchimento del processo di acquisizioni di informazioni ed evidenze necessarie per decidere, determinando la necessità di tracciare e motivare queste nuove trasformazioni<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Si veda l’*Executive Order*, 2015, in [www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american).

<sup>56</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l’“Executive Order” di Obama*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1, 2016, pag. 16 ss

<sup>57</sup> *Ibidem*.

Il provvedimento nella sua struttura è composto da tre paragrafi. La prima sezione intitolata “*Behavioural Science Insights Policy Directive*” offre indicazioni circa l’approccio metodologico suggerito per l’impostazione delle politiche pubbliche, individuando un elenco di azioni, che le agenzie esecutive e indipendenti sono invitate a compiere, ad esempio, individuare i settori in cui l’applicazione delle scienze comportamentali può determinare miglioramenti al benessere della collettività<sup>58</sup>. Le agenzie nell’implementare tali istruzioni dovranno concentrarsi su alcune azioni elencate nel provvedimento alla lettera b) della medesima sezione, quali: semplificare e razionalizzare l’accesso a programmi pubblici di varia natura, rimuovendo ostacoli amministrativi che impediscono un pieno accesso a servizi pubblici da parte dei cittadini o prestare attenzione nella strutturazione delle opzioni offerte da programmi pubblici in modo da aiutare individui a fare la scelta più conveniente<sup>59</sup>.

Tuttavia ad essere particolarmente interessante è l’ultima di queste azioni menzionate nel provvedimento, con cui si invita le agenzie a rendere più semplici i programmi pubblici progettati per spingere gli

---

<sup>58</sup> Si veda l’*Executive Order*, in cit.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

americani a compiere azioni specifiche, come ad esempio il risparmio per la pensione<sup>60</sup>. In questa ottica le agenzie sono invitate a prendere in considerazione gli incentivi non economici come la regola di *default*, che sfrutta l'errore cognitivo denominato *bias dello status quo*<sup>61</sup>, già impiegato in alcuni programmi pubblici per incrementare l'adesione nei piani pensionistici<sup>62</sup>.

Degna di nota è anche la seconda sezione dell'*Executive Order*, che individua le competenze e le funzioni del *Social and Behavioral Science Team*, un sotto-comitato del *National Science and Technology Council*<sup>63</sup>, composto da esperti di scienze cognitive in cui sono rappresentati i dipartimenti e le agenzie federali<sup>64</sup>. Il Team ha il fine di fornire assistenza alle agenzie federali mediante pareri, per ciò che riguarda l'applicazione delle scienze cognitive ed è inoltre tenuto a redigere fino al 2019, un rapporto sull'attività svolta<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in *cit.*, pag. 16 ss.

<sup>62</sup> L'esempio riguarda il programma *Save More Tomorrow* di Benartzi già trattato nel primo capitolo nel paragrafo avente oggetto il *Bias dello status quo*, tuttavia per un ulteriore approfondimento si consiglia S. BENARTZI, R. THALER, *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*, in *Journal of Political Economy*, n. 1, 2014, pag. 164 ss.

<sup>63</sup> Consiglio istituito presso l'ufficio esecutivo del Presidente, avente il fine di individuare obiettivi nazionali per gli investimenti federali in tema di scienza e tecnologia, per ulteriori informazioni si veda la pagina web ufficiale, in [www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp).

<sup>64</sup> Fra i vari dipartimenti si può menzionare: Department of Agriculture, Department of Defense, Department of Energy; sono inoltre rappresentati alcuni uffici dell'esecutivo del Presidente come: Council of Economic Advisers, Domestic Policy Council e il National Economic Council.

<sup>65</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in *cit.*, pag. 16 ss.

Occorre precisare, che nonostante molti decisori pubblici abbiano solo di recente impiegato le scienze comportamentali nell'impostazione delle politiche pubbliche e nella regolazione, in America, all'opposto, una prima applicazione di queste *cognitive information* ha inizio nel 2009, con l'attribuzione della nomina di amministratore a Cass Sunstein, presso *l'Office of Information and Regulatory Affaire*, denominato anche *OIRA*.

### **3.1.1 *Office of Information and Regulatory Affaire (OIRA)***

L'*OIRA* rappresenta un organismo pubblico creato nel 1980 nel quadro del *Paperwork reduction act*<sup>66</sup>, collocato all'interno dell'*Office of Managment and Budget (OMB)*<sup>67</sup>.

Originariamente l'*OIRA* aveva la funzione di concedere, con l'ausilio dell'*OMB*, nullaosta alle agenzie federali, necessari per la richiesta d'informazioni ai cittadini<sup>68</sup>. Le funzioni dell'organismo subirono una modifica nel 1981 ad opera del presidente Ronald Reagan,

---

<sup>66</sup> Si tratta di un atto sorto per rispondere all'esigenza, avvertita negli Stati Uniti, di ridurre al minimo la documentazione richiesta ai cittadini e alle piccole imprese, si veda M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., pag. 59 e 60.

<sup>67</sup> Si tratta di un'agenzia che fa parte dell'Ufficio esecutivo presidenziale e la cui funzione è offrire consulenze al Presidente degli Stati Uniti in materia di bilancio federale. Per un approfondimento si consiglia di visitare il sito ufficiale [www.whitehouse.gov/omb/oir](http://www.whitehouse.gov/omb/oir).

<sup>68</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 12.



che mediante l'*Executive Order* intitolato *Federal Regulation*<sup>69</sup>, affidò all'*Oira* la supervisione del sistema regolativo federale. Precisamente l'Ordine Esecutivo introdusse una clausola<sup>70</sup>, con la quale si prevedeva che nessuna iniziativa regolatoria potesse essere intrapresa, a meno che i benefici sociali che potevano derivarne non superassero i costi potenziali, affidando all'*OIRA* la responsabilità di garantire l'applicazione di questa condizione<sup>71</sup>.

Attualmente l'organismo svolge molteplici funzioni, tra queste troviamo quella di sovrintendere all'emanazione dei regolamenti dello stato federale. Nello specifico insieme ad alcuni funzionari dell'esecutivo, ha il compito di analizzare, su richiesta dei Presidenti, le bozze dei regolamenti proposte dalle agenzie esecutive. Una volta esaminate le bozze, l'*OIRA* offre informazioni specialistiche alle agenzie interessate, che incidono sulle regole proposte potendone modificare il contenuto<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Si veda l'*Ordine Esecutivo n. 12,291*, 1981, in [www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html](http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html).

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Si tratta di una tecnica di analisi della regolazione che pone in evidenza come la buona qualità delle regole tenda ad affermarsi come un vero e proprio interesse pubblico, autonomo rispetto agli interessi pubblici alla base degli interventi di regolazione adottati a qualsiasi livello di governo, si veda M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., pag. 23 e 24 e M. BENEDETTI, Controllo e indirizzo della regolazione: Gli oversight bodies, in *Riv. osservatorio sull'analisi d'impatto della regolazione*, n. 3, 2011, pag. 10.

<sup>72</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 49.

Altra funzione importante svolta dall'organo è quello di promuovere un efficiente sistema in cui la cittadinanza, come enti locali, imprese grandi e piccole o associazioni, non incontrino ostacoli nel formulare pareri rilevanti per la realizzazione di politiche pubbliche. In sostanza tale ufficio assicura il buon funzionamento del processo amministrativo<sup>73</sup>.

Durante la dirigenza di Sunstein presso l'organismo, si registrano i primi tentativi di apertura alle scienze comportamentali.

Nel 2010 ad esempio, l'OIRA ha invitato le agenzie federali statunitensi “*empirically informed approaches to regulation, with an emphasis on relevant empirical findings and on disclosure policies, simplification, appropriate default rules, salience, and the role of social norms*”<sup>74</sup>.

Sempre nel 2010, un Memorandum dell'OIRA, argomenta in modo dettagliato i vantaggi che possono derivare dall'impiego delle regole di *default* o opzioni prestabilite<sup>75</sup>, spiegando come vanno

---

<sup>73</sup> C. R. SUNSTEIN, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, op. cit., pag. 49.

<sup>74</sup> Si veda U. S: Office of Management and Budget- Office of Information and Regulatory Affairs, *Report to Congress on Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities*, 2010, in [www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/reports/2010\\_Benefit\\_Cost\\_Report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/reports/2010_Benefit_Cost_Report.pdf), pag. 40.

<sup>75</sup> Le regole di *default* rappresentano una delle principali strategie di *nudge*. Esse consentono di orientare le decisioni degli individui, sfruttando particolari *bias*, quali il *bias* dello *status quo*, per approfondimenti si rimanda al cap.1, paragrafo 3.1.4.

strutturate e quando è invece preferibile optare per l'*active choosing*<sup>76</sup>, vale a dire le situazioni in cui l'individuo deve "attivarsi" per compiere una scelta.

Da allora numerose politiche e regolazioni sono state adottate alla luce delle "informazioni cognitive" e i *bias* sono presi seriamente in considerazione nelle analisi d'impatto delle regolazioni<sup>77</sup>.

### **3.2 Gli sviluppi della regolazione cognitiva nel Continente Europeo**

In Europa, l'interesse verso la regolazione cognitiva e i *nudge* è posto in evidenza non soltanto da prime applicazioni di paternalismo libertario da parte del legislatore, ma anche da altre iniziative intraprese dagli organi comunitari già a partire dal 2008<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Si veda il *Memorandum*, 2010, in [www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/infocore/disclosure\\_principles.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/infocore/disclosure_principles.pdf).

<sup>77</sup> Tra i tanti esempi possibili, la vignetta per le automobili (che impone di mettere in evidenza, con un *design* cognitivo, un *rating* riguardante il consumo di benzina per km, le emissioni di gas ad effetto serra ed altre informazioni) è una regolazione adottata alla luce dei benefici connessi alla correzione della diffusa irrazionalità dei consumatori e non alla riduzione delle esternalità connesse all'acquisto e uso di veicoli inquinanti, si veda W. K. VISCUSI, T. GAYER, *Behavioral Public Choice: The Behavioural Paradox of Government Policy*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 38, n. 3, 2015, pag. 985 e 986.

<sup>78</sup> Già nel 2008 la Direzione generale *Health and Consumers* della Commissione europea ha organizzato analisi empiriche sul tema, organizzato conferenze e pubblicato una guida in cui si promuove l'utilizzo delle scienze comportamentali nel *Policy-Making*, intitolata "*Applying Behavioural Science to EU Policy-Making*", si veda R. VAN BAVEL, B. HERMAN, G. ESPOSITO, A. PROESTAKIS, *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-Making*, European Commission, Joint Research Center, in *Scientific and Policy Reports*, 2013. Il testo dell'articolo ha subito di recente delle modifiche, la versione aggiornata si può reperire in [prx.sagepub.com/content/early/2016/06/07/0033294116649576](http://prx.sagepub.com/content/early/2016/06/07/0033294116649576). Si veda anche N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in *cit.*, pag. 16 ss.

Tuttavia ad essere particolarmente interessante, è il recente rapporto “*Behavioural insights applied to policy*”<sup>79</sup> presentato a Bruxelles il 22 febbraio 2016.

Il rapporto documenta come i paesi Europei stiano affrontando il problema dell’elaborazione e della realizzazione delle politiche comportamentali, esaminando anche i primi tentativi di *nudge* adottati dai vari Stati membri<sup>80</sup>.

Per ciò che riguarda le proposte formulate nella relazione, l’obiettivo principale è quello di integrare i contributi delle scienze comportamentali in tutto il processo di definizione delle politiche, in modo da renderle il più possibile coerenti con l’obiettivo che si propongono, a prescindere dagli strumenti usati<sup>81</sup>.

Una parte interessante del rapporto è costituita dal resoconto e dall’analisi delle diverse forme istituzionali adottate dai vari paesi, per affrontare la questione delle competenze necessarie a livello governativo al fine di elaborare e implementare politiche di tipo

---

<sup>79</sup> Il rapporto è stato presentato in occasione di un’iniziativa con Tibor Navracsics, commissario UE all’Educazione, Cultura e Sport e responsabile del *Joint Research Centre*, organo ufficiale di studi della Commissione Europea. Si veda il *Rapporto Behavioural insights applied to policy*, 2016, in [Publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://Publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf).

<sup>80</sup> E. LEVI, *La politica economica e l’economia comportamentale: non solo nudge*, I numeri del Menabò di Etica ed Economia, in *Riv. Menabò*, n. 41, 2016, in [www.eticaeconomia.it/la-politica-economica-e-leconomia-comportamentale-non-solo-nudge/](http://www.eticaeconomia.it/la-politica-economica-e-leconomia-comportamentale-non-solo-nudge/).

<sup>81</sup> *Ibidem*.

comportamentale<sup>82</sup>. Le strade intraprese dai vari paesi sono diverse per i tassi di sostegno politico, per le risorse impegnate, per le competenze disponibili e per il grado d'integrazione dei ministeri.

A rappresentare tuttavia il precursore di questo nuovo approccio alla regolazione è il Regno Unito con il *Behavioural Insight Team (BIT)* denominato anche *Nudge Unit*, costituito nel 2010 in seno al *Cabinet Office* del Primo Ministro Cameron e avente la funzione di suggerire innovativi interventi di *policy* basati sull'idea del *nudge*<sup>83</sup>.

### **3.2.1 The Behavioural Insights Team (Nudge Unit)**

Il Regno Unito da almeno trent'anni è all'avanguardia nel processo d'innovazione del settore pubblico, da quando sono state introdotte le politiche di privatizzazione e di deregolamentazione e quella del *New Public Management* è diventata la parola d'ordine della riorganizzazione burocratica<sup>84</sup>. In questo scenario, la crisi economico-finanziaria del 2009 ha costituito un importante stimolo alla revisione

---

<sup>82</sup> Si veda il *Rapporto Behavioural insights applied to policy*, in cit., pag. 32 ss.

<sup>83</sup> E. LEVI, *Rinnovare l'intervento pubblico: i nudge nell'esperienza inglese, i numeri di etica ed Economia del menabò*, in riv. Menabò, n. 13, 2014, in [www.eticaeconomia.it/rinnovare-lintervento-pubblico-i-nudge-nell-esperienza-inglese/](http://www.eticaeconomia.it/rinnovare-lintervento-pubblico-i-nudge-nell-esperienza-inglese/).

<sup>84</sup> G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Gran Bretagna, Francia e Spagna, Laboratorio per l'Innovazione Pubblica*, 2015, in [www.lab-ip.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/GN-Fixing-Government.pdf](http://www.lab-ip.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/GN-Fixing-Government.pdf).

del ruolo dello stato e allo sviluppo di interventi rivolti sia in ambito privato, sia e soprattutto in ambito pubblico<sup>85</sup>.

Con la riforma della regolazione, che rappresenta uno dei tanti ambiti di revisione, unita alla vittoria dei conservatori (avvenuta nel maggio del 2010) guidati dal *premier* David Cameron, è stato avviato da parte del nuovo governo, un programma di radicale trasformazione delle istituzioni<sup>86</sup>, determinando la nascita nel 2010 del *Behavioural insights Team* detto anche *Nudge Unit*, insediato in origine nel *Cabinet office* e privatizzato nel 2013<sup>87</sup>. L'organismo ha lo scopo di promuovere un approccio multidisciplinare al *policy making*, mediante la combinazione di psicologia, le scienze cognitive e l'economia<sup>88</sup>.

A determinare un notevole passo in avanti nell'obiettivo è il documento prodotto dal team e denominato *Mindspace (Messenger, Incentives, Norms, Defaults, Sapiens, Priming, Affect, Commitment, Ego)* che costituisce un primo tentativo di definire un *framework*

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> A. CANDIDO, *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido\\_Regolazione\\_nudge.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido_Regolazione_nudge.pdf), pag. 9.

<sup>87</sup> Si tratta di un gruppo formato da economisti comportamentali ed esperti accademici diretti dallo psicologo David Halpern, avente lo scopo di supportare gli interventi dei decisori pubblici inglesi e offrire anche consulenze a pubbliche amministrazioni e governi stranieri. Attualmente l'organismo è divenuto una *company* partecipata dal governo, da NESTA (una charity che opera nel campo dell'innovazione) e da dipendenti della stessa. Si veda la pagina ufficiale dell'organismo in [behaviouralinsights.co.uk](http://behaviouralinsights.co.uk).

<sup>88</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in *cit.*, pag. 16 ss.

metodologico per politiche pubbliche ispirate ai *nudge*, ponendo in evidenza le nove principali influenze sul comportamento degli individui<sup>89</sup>.

Più di recente (2012) il *Cabinet Office* ha pubblicato il Rapporto “*Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*”<sup>90</sup>, che sintetizza alcuni dati relativi all’applicazione del *nudging*, muovendo dalla considerazione secondo cui conoscere le modalità attraverso le quali la società risponde nei diversi contesti è utile al fine di predisporre strategie più adeguate per contrastare fenomeni particolari quali frodi o debiti<sup>91</sup>. Molti di questi interventi sono ritenuti dall’autorità inglese semplici ed economici, tali da poter essere affiancati ai metodi di regolazione tradizionalmente impiegati dai poteri pubblici<sup>92</sup>.

Nella prima parte del *Report* vengono descritte alcune concrete modalità applicative delle norme sociali elaborate dal *Behavioural*

---

<sup>89</sup> Il documento individua, in particolare, nove principali influenze sulle scelte degli individui: chi trasmette informazioni (Messenger), gli incentivi (Incentives), azioni delle persone che li circondano (Norms), le soluzioni abitudinarie (default), gli elementi nuovi e più salienti (Salience), i segnali che invia l’ambiente in cui vivono (Priming), lo stato emotivo (Affect), il bisogno di mantenere coerenza rispetto ad impegni pubblici (Commitment) e in fine ciò che può migliorare il loro benessere (Ego), si veda *MINDSPACE, influencing behaviour through public policy*, 2010, in <http://38r8om2xjhl25mw24492dir.wpengine.netdnacdn.com/wpcontent/uploads/2015/07/MINDSPACE.pdf>.

<sup>90</sup> Si veda *CABINET OFFICE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, 2012, in [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60539/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf).

<sup>91</sup> *Ivi*, pag. 3.

<sup>92</sup> A. CANDIDO, *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, in *cit.*, pag. 9.

*Insight team*. Tra queste si può menzionare la proposta di semplificare le informazioni concernenti il pagamento delle tasse destinate ai cittadini, rendendo questi processi il più possibile automatici, ad esempio mediante l'impiego della tecnologia<sup>93</sup>; un'altra strategia riguarda la necessità di sottolineare le ricadute, in termini economici e di benessere sociale, derivanti dalla disonestà dei contribuenti, ponendo in evidenza le minor entrate di cui dispone l'amministrazione e quindi anche una ridotta possibilità per la stessa di offrire ai cittadini servizi di qualità<sup>94</sup>.

La seconda parte del lavoro fa leva su alcuni esperimenti della *Nudge Unit* condotti applicando il *nudging*, in un caso, ad esempio, trova conferma l'idea secondo cui comunicare ai cittadini che la maggior parte di loro ha sempre pagato le tasse, soprattutto se dette informazioni vengono fornite con riguardo a un'area geografica ben definita, incoraggia i ritardatari a regolarizzare la propria posizione<sup>95</sup>.

Il *Report* incoraggia quindi sotto molteplici aspetti l'applicazione delle summenzionate strategie, valorizzandone i molteplici vantaggi

---

<sup>93</sup> Si pensi ad *apps* per *smartphone* che consentono di verificare i pagamenti in qualsiasi momento, Cfr. CABINET OFFICE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, in *cit.*, pag. 9.

<sup>94</sup> *Ivi*, pag. 19-20.

<sup>95</sup> *Ivi*, pag. 22 a 24.



che possono derivare dal loro impiego nel contesto pubblico, tra cui, più importante, garantire risultati positivi mediante un ridotto dispendio di risorse finanziarie.

### **3.2.2 Le iniziative dei paesi europei in tema di *Nudge* e regolazione cognitiva**

In questi ultimi anni sono numerosi i paesi europei che stanno manifestando interesse verso le scienze comportamentali.

In Francia, una prima apertura verso le scienze cognitive cominciò con le attività di ricerca promosse a partire dal 2006, quando venne istituito il *Centre d'analyse strategique*<sup>96</sup>. Ma un primo utilizzo concreto di scienze cognitive nel contesto pubblico è avvenuto solo nel 2014, quando il *Secretariat general pour la modernisation de l'action publique*<sup>97</sup> utilizzò tecniche di *nudging* per indurre il pagamento delle tasse *on-line* attraverso una scelta di *default* per il digitale<sup>98</sup>. Vale a dire

---

<sup>96</sup> Si trattava di un istituzione francese avente la funzione di offrire sostegno al Primo Ministro nella designazione di strategie economiche. Il *Centre d'analyse strategique* ha pubblicato nel 2011 uno studio in cui si descrive il potenziale delle scienze comportamentali nell'influencare le scelte degli individui, si veda *Nudges Verts: de nouvelles incitations pour de comportements ecologiques*, 2011, in [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CAS\\_Nudges\\_verts\\_mars\\_2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CAS_Nudges_verts_mars_2011.pdf).

<sup>97</sup> Esso rappresenta un servizio del Primo Ministro avente la funzione di assistere il governo nell'attuazione di progetti di modernizzazione, si veda [modernisation.gouv.fr/le-sgmap/missions/missions-du-sgmap](http://modernisation.gouv.fr/le-sgmap/missions/missions-du-sgmap).

<sup>98</sup> Si veda [www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/sgmap-bva-recompenses-aux-trophees-du-marketing-nudge](http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/sgmap-bva-recompenses-aux-trophees-du-marketing-nudge).

un sistema informatico che, basandosi su opzioni prestabilite, consente di sfruttare errori cognitivi degli individui quali lo *status quo bias*<sup>99</sup>.

Nel 2014, la Germania ha introdotto presso la cancelleria tedesca, un team composto da tre scienziati cognitivi, aventi la funzione di coadiuvare le politiche pubbliche nell'applicazione delle scienze comportamentali<sup>100</sup>.

In Finlandia, l'ufficio del Primo Ministro ha avviato nel 2015 un progetto chiamato “*Design for Government*”<sup>101</sup>, volto ad utilizzare la metodologia sperimentale e l'approccio comportamentale nell'analisi di tutte le politiche economiche.

Degni di nota, sono infine alcuni strumenti di paternalismo libertario non codificati che sono stati di recente attuati in alcuni paesi europei. Un caso interessante riguarda la Svezia, ove recentemente ha preso piede la campagna “*The Fun Theory*”, con l'idea di fondo di sviluppare buone pratiche di sostenibilità urbana<sup>102</sup>. Un altro contesto

---

<sup>99</sup> Per un approfondimento si veda cap.1, parag. 3.1.4.

<sup>100</sup> K. P. PURNHAGEN, L. A. REISCH, *Nudging Germany? Herausforderungen Fur Eine verhaltensbasierte Regulierung in Deutschland*, in *Wagenigen working paper in law and Governance*, vol. 9, 2015, in <http://ssrn.com/abstract=2632154>, pag. 1 ss.

<sup>101</sup> Si veda [www.demoshelsinki.fi/en/julkaisut/design-for-government-humancentric-governance-through-experiments/](http://www.demoshelsinki.fi/en/julkaisut/design-for-government-humancentric-governance-through-experiments/).

<sup>102</sup> Per fare alcuni esempi, un'agenzia di Stoccolma ha trasformato una scala della metropolitana in un'enorme tastiera, in modo che, calpestando i gradini, si produca una gradevole armonia, ed è stato attestato che, dal momento della sua installazione, un gran numero di persone ha preferito le scale tradizionali a quelle mobili, per ulteriori approfondimenti si veda <http://www.thefuntheory.com>.

meritevole di attenzione è la Danimarca, dove è stata creata un'organizzazione *no profit* (*iNudgeYou*), con l'espresso fine di testare, in collaborazione con il governo danese, i potenziali benefici sociali del *nudge*<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Si veda <http://inudgeyou.com/>.

## Capitolo 3

### Politica dei “*nudge*” in Italia e aspetti di criticità

#### 1. *Nudge* e regolazione cognitiva: l’esperienza italiana

La strategia dei *Nudge* sta riscontrando largo successo anche nel contesto italiano, nonostante non sia stata ancora applicata ad ambiti di primo rilievo, come il sistema sanitario. Tale popolarità è testimoniata da recenti iniziative private che hanno portato alla costituzione di gruppi di esperti, come il gruppo *Nudge Italia*<sup>1</sup>, aventi la finalità di avviare, sostenere e promuovere iniziative di *nudging* nel nostro paese.

Anche nel settore pubblico, in particolare nel settore energetico da parte dell’AEEGSI e in quello degli investimenti da parte della CONSOB, si sta manifestando una presa di consapevolezza dei reali contributi che le scienze comportamentali possono offrire, nel dirigere

---

<sup>1</sup> Si tratta di un team di ricercatori e consulenti, specializzati in diverse aree di applicazione, la cui sede è il “Dipartimento di Marketing, comportamenti, comunicazione e consumi” presso la Libera università di lingue e comunicazione a Milano. Si veda [nudgeitalia.it](http://nudgeitalia.it). Il direttore del Dipartimento, Paolo Moderato, è anche Presidente dell’Istituto Europeo per lo Studio del Comportamento Umano. Si tratta di un centro studi e ricerche a carattere *no profit*, con sede a Parma, nato per promuovere lo studio scientifico e l’avanzamento di conoscenza relativi al comportamento umano, compresi aspetti cognitivi e verbali. Si veda [www.iescum.org/doceboCms/index.php?special=changearea&newArea=4](http://www.iescum.org/doceboCms/index.php?special=changearea&newArea=4).

i consumatori e gli investitori verso scelte migliori in relazione ai loro interessi<sup>2</sup>.

### **1.1 Le scienze cognitive nel settore energetico: la funzione di *nudge* svolta dall'informazione**

La progressiva liberalizzazione del settore energetico, avviatasi a livello comunitario nel periodo che va dal 1996 al 2009, è avvenuta principalmente mediante l'adozione di tre pacchetti legislativi di misure riguardanti l'accesso al mercato e la sua trasparenza e regolamentazione, la tutela dei consumatori, il sostegno all'interconnessione e livelli adeguati di approvvigionamento<sup>3</sup>.

La suddetta liberalizzazione ha determinato, ai fini di un corretto funzionamento del mercato, la necessità di una contestuale efficienza nel lato dell'offerta, articolato in una pluralità di imprese in competizione fra loro, ma soprattutto nella parte della domanda,

---

<sup>2</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in cit., pag. 16 ss.

<sup>3</sup> Sul punto Cfr. [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_5.7.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.7.2.pdf). Il primo pacchetto legislativo, composto dalla Direttiva 96/92/CE, *concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica* e la Direttiva 98/30/CE, *relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale*, è stato sostituito dal secondo pacchetto legislativo del 2003, composto dalla Direttiva 2003/54/CE per l'energia elettrica e dalla Direttiva 2003/55/CE per il gas, che ha consentito ai nuovi fornitori di gas e di elettricità di accedere ai mercati degli stati membri e ha dato ai consumatori la possibilità di scegliere i propri fornitori di gas e elettricità. Nel 2009 è stato in fine adottato il terzo pacchetto (volto a modificare il secondo), composto dalla Direttiva 2009/72/CE per l'elettricità e la Direttiva 2009/73/CE per il gas, con cui è stato liberalizzato ulteriormente il mercato interno dell'energia elettrica e del gas.

idealmente composta da consumatori razionali capaci di scegliere tariffe che, riflettendo le loro preferenze, ne massimizzino l'utilità<sup>4</sup>.

Tuttavia, diversamente dalle attese, a distanza di anni dalla liberalizzazione del mercato energetico, si è registrata una scarsa tendenza dei consumatori ad effettuare scelte razionanti, manifestando difficoltà nel cambiare fornitore e a beneficiare dei risparmi resi possibili da un'elevata concorrenzialità dell'offerta di energia<sup>5</sup>.

A porre in evidenza l'andamento del mercato in questo contesto è anche la recente indagine avviata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed i servizi idrici, con la deliberazione 317/2012/E/com, *relativa al mercato libero e alle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, e conclusa con la deliberazione 366/2013/E/com, del 7 agosto 2013<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> G. R. ELGUETA, *Fallimenti cognitivi e regolazione del mercato energetico*, in *Annuario di Diritto dell'energia*, 2015, pag. 173 ss.

<sup>5</sup> Dati che emergono a livello comunitario, da uno studio condotto dalla Commissione europea pubblicato nel novembre del 2010. Si veda *IP/10/1507 Bruxelles, 15 novembre 2010, Eu consumers not making full use of the savings opportunities of energy market liberalization*, 2010, in [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1507\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1507_en.htm?locale=en).

<sup>6</sup> L'indagine muoveva dalla rilevata e inattesa differenza tra i prezzi dell'energia praticati ai piccoli clienti sul mercato libero e sul mercato tutelato (ove i prezzi sono definiti dall'Aeegsi): nel 2011, infatti, i primi erano risultati più elevati dei secondi, si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, 2013, in [www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf](http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf), pag. 3.

Dall'indagine emerge che, nonostante sia trascorso circa un decennio dalla liberalizzazione (13 anni per il gas e 6 per l'elettricità), nel mercato del gas “l'89 per cento dei clienti domestici è servito in regime di tutela”<sup>7</sup>, mentre nell'elettrico la percentuale ammonta a “l'83 per cento dei clienti domestici e al 65 per cento dei clienti non domestici”<sup>8</sup>. In altri termini i tassi di *switching* dal mercato tutelato a quello libero sono stati limitati<sup>9</sup>.

Questo ha condotto ad un maggior interesse, da parte dei soggetti aventi poteri regolatori nel settore<sup>10</sup>, quali, in *primis* il legislatore, ma anche l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici, sulle problematiche che originano queste inelasticità della domanda<sup>11</sup>, la cui fonte può essere spiegata soltanto prendendo in considerazione i reali meccanismi cognitivi dei consumatori, in quanto sono proprio gli errori cognitivi di quest'ultimi a determinare scelte meno consapevoli<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, in cit., pag. 6.

<sup>8</sup> *Ivi*, pag. 5.

<sup>9</sup> F. DI PORTO, *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio* (366/2013/E/com), 2013, in [www.autorità.energia.it/allegati/audizioni/pubbliche/13/Università%20del%20Salento%20-%2018%20set%2013.pdf](http://www.autorità.energia.it/allegati/audizioni/pubbliche/13/Università%20del%20Salento%20-%2018%20set%2013.pdf), pag. 2.

<sup>10</sup> Nel mercato energetico, le decisioni di tipo regolatorio sono infatti adottate da una pluralità di soggetti, quali l'Autorità dell'energia elettrica, il gas e i servizi idrici, il legislatore e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cfr. F. DI PORTO, *L'informazione come “oggetto” e “strumento” di regolazione (il caso dei mercati energetici al dettaglio)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 4, 2011, pag. 978 e 979.

<sup>11</sup> G. R. ELGUETA, *Fallimenti cognitivi e regolazione del mercato energetico*, in cit., pag. 173 ss.

<sup>12</sup> Si veda N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in cit., pag. 1 ss.

Conferme su questo aspetto provengono anche da altri paesi, come il Regno Unito, dove uno studio<sup>13</sup> condotto nel 2011 dal regolatore britannico dell'energia elettrica e del gas (*Office of Gas and Electricity Markets*), ha posto in evidenza come gli errori cognitivi dei consumatori abbiano ostacolato in modo significativo la liberalizzazione del settore energetico. Errori infatti come il *bias dello status quo*<sup>14</sup>, che spinge il consumatore a rimanere ancorato alla situazione in cui si trova, o il *bias dell'avversione alle perdite*<sup>15</sup> che determina il timore che il cambio del gestore non risulti vantaggioso, causano una scarsa efficienza della domanda, ostacolando in modo significativo la concorrenza di mercato<sup>16</sup>.

La consapevolezza dei reali meccanismi cognitivi ha spinto i soggetti regolatori a promuovere interventi volti a modificare la disciplina dell'informazione nel settore energetico, poiché in un mercato liberalizzato ed aperto alla tecnologia come questo,

---

<sup>13</sup> Si veda OFGEM, *What Can Behavioural Economics Say About GB Energy Consumers?*, in cit.

<sup>14</sup> Si veda Cap. 1, parag. 3.1.4.

<sup>15</sup> Si tratta di un particolare errore cognitivo che spinge l'individuo a tenere un comportamento avverso al rischio di fronte ad alternative che presentano sia possibilità di guadagno sia di perdita, si veda R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge, la spinta gentile*, op. cit., pag. 42; D. KAHNEMAN, J. L. KNETSCH e R. H. THALER, *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, *Journal of economic perspectives*, vol. 5, n. 1, 1991, in [www.princeton.edu/~kahneman/docs/Publications/Anomalies\\_DK\\_JLK\\_RHT\\_1991.pdf](http://www.princeton.edu/~kahneman/docs/Publications/Anomalies_DK_JLK_RHT_1991.pdf), pag. 193 a 206.

<sup>16</sup> Si veda OFGEM, *What Can Behavioural Economics Say About GB Energy Consumers?*, in cit., pag. 15 ss.



l'informazione rappresenta il mezzo per eccellenza per garantire una maggior preparazione degli utenti e pertanto una domanda di mercato più efficiente.

La nuova strategia adottata nel settore energetico ha comportato un mutamento nel contesto regolatorio del ruolo dell'informazione: non più oggetto, ma strumento di regolazione<sup>17</sup>.

La nuova disciplina punta quindi a fare dell'informazione una forma di *nudge*, la cui finalità sia educare il consumatore attraverso una comunicazione maggiormente comprensibile, colmando il suo *deficit* informativo e consentendogli di orientarsi con più facilità nel settore energetico, ma al tempo stesso salvaguardando anche la sua libertà di scelta. Questo processo comporta una partecipazione attiva da parte del regolatore, il quale dovrà adottare decisioni che siano “*behaviourally informed*”, vale a dire improntate alla effettiva comprensione dei comportamenti umani<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Di “*public communications management (...) as a regulatory tool*” come di uno strumento che “*enhance transparency in government and enrich citizen's choice*”, se ne parla anche in un'opera di Yeung del 2005, si veda K. YEUNG, *Government by Publicity Management: Sunlight or Spin*, in *public law*, vol. 1, 2005, pag. 360 a 383. Si veda anche F. DI PORTO, *L'informazione come “oggetto” e “strumento” di regolazione (il caso dei mercati energetici al dettaglio)*, in *cit.*, pag. 976 ss.

<sup>18</sup> Si veda per esempio il documento dell'OIRA del 2010 intitolato *Disclosure and simplifications as regulatory tools*, adottato in risposta al *memorandum Transparency and Open Government* del Presidente Obama, del 2009. In cui viene descritto un sistema di principi volto a sostenere le agenzie di regolazione nel loro sforzo di utilizzare “*information disclosure to achieve their regulatory objectives*”. In particolare si invitano le agenzie federali a trasmettere informazioni ai cittadini che siano “*salient and easy to find and to understand*”. Cfr M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N.

Questo nuovo modo di concepire la tutela del consumatore da parte del legislatore e del regolatore indipendente, che vede l'informazione come mezzo volto a rendere l'utente un attore dinamico del mercato, si manifesta a partire dal 2007, vista anche la necessità di recepire i nuovi sviluppi della normativa comunitaria nel settore dell'energia<sup>19</sup>.

Importante è il Decreto Legge del 18 giugno 2007, n. 73, recante *“misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia”*<sup>20</sup>, con cui si delega il Ministero dello sviluppo economico ad adottare misure che facilitino *“la confrontabilità dei prezzi ai clienti finali, anche grazie (...) alla pubblicazione sul sito web dell'AEEGSI, di tavole sinottiche di confronto tra i prezzi rilevabili sul mercato libero, per tipologia di clientela, e i prezzi di riferimento”*<sup>21</sup>.

In questo periodo numerosi interventi provengono anche dall'Autorità dell'energia elettrica, il gas ed i servizi idrici, la quale ha

---

RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., pag. 188. Anche nel *Governement's Forward Regulatory Programme* inglese del 2010 si legge che la regolazione, per essere più efficace deve essere *“well communicated”*, Cfr. *the Governement's Forward Regulatory Programme 2*, 2010, in [www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/10-p96a-governements-forward-regulatory-programme.pdf](http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/10-p96a-governements-forward-regulatory-programme.pdf).

<sup>19</sup> Si veda il secondo pacchetto legislativo europeo in materia di liberalizzazione del mercato energetico, composto dalle direttive 54 e 55/2003/CE.

<sup>20</sup> Legge di conversione 3 agosto 2007, n. 125, pubblicata in G. U. il 14 agosto 2007.

<sup>21</sup> Si veda art 1, comma 6 del D. L. n. 73 del 2007 convertito in L. n. 125 del 2007.

introdotto vari strumenti di *empowerment* (o capacitazione), che sfruttando l'informazione, abbiano la finalità di educare il consumatore garantendo il corretto esplicarsi della concorrenza.

Si veda ad esempio il sistema “trova offerte”, creato sempre in adempimento al disposto del d. l. n. 73 del 2007. Un'applicazione informatica accessibile via internet<sup>22</sup> che consente all'utente semplicemente inserendo alcuni dati relativi al proprio profilo di consumo, di ottenere le informazioni su offerte commerciali presenti sul mercato e selezionare quella a lui più adeguata. Oltre a questa, vi è anche la “scheda di confrontabilità”, il “codice di condotta commerciale” e molti altri<sup>23</sup>.

Questi nuovi mezzi hanno un effetto decisivo nell'architettura delle scelte degli individui, in quanto, determinando una semplificazione delle opzioni disponibili, mediante programmi che consentono attività di confronto o di individuazione di offerte commerciali più coerenti con i propri profili di consumo, si andrà a garantire una maggior consapevolezza delle decisioni dei consumatori.

---

<sup>22</sup> Si veda il *Sistema trova offerte*, in [www.autorita.energia.it/it/trovaofferte.htm](http://www.autorita.energia.it/it/trovaofferte.htm).

<sup>23</sup> Un'accurata analisi degli strumenti di *empowerment* promossi dall'Aeeg è posta anche nella *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, 2013, in [www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf](http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf), pag. 72 a 78.

Secondo evidenze empiriche, nell'effettuare le scelte, gli individui adottano strategie differenti a seconda della complessità e del numero delle alternative. In presenza di un ridotto numero di opzioni chiaramente comprensibili si avrà la tendenza ad esaminare tutti gli attributi delle stesse, garantendo una scelta più coerente con i propri interessi<sup>24</sup>.

Sempre riguardo le scienze cognitive nel settore energetico, merita infine menzione, sotto molteplici aspetti, l'indagine svolta dall'AEEGSI e conclusa con la deliberazione 366/2013/E/com, del 7 agosto 2013, il cui approfondimento merita una trattazione separata (infra parag. 1.1.2).

### **1.1.1 AEEG: L'indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/E/com)**

In data 7 agosto 2013, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha approvato, con la deliberazione 366/2013/E/com, il rapporto finale a chiusura dell'indagine conoscitiva, avviata con la deliberazione

---

<sup>24</sup> Questo spiega anche il motivo per cui gli individui in presenza di numerose alternative siano portati ad adottare strategie mentali di semplificazione. Tra queste possiamo individuare quella che Amos Tversky definisce "l'eliminazione per aspetti" (*Elimination by Aspects*), che consiste nello stabilire quali siano le caratteristiche principali che un'opzione deve avere per poter essere scelta e sulla base di questo criterio eliminare le alternative che non rispettano gli standard, si veda A. TVERSKY, *Elimination by Aspects: A Theory of Choice*, in *Psychological Review*, vol. 76, 1972, pag. 31 a 48; R. H. THALER e C. R. SUNSTEIN, *Nudge, la spinta gentile*, op. cit., pag. 104.

317/2012/E/com, *relativa al mercato libero e alle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e del gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*<sup>25</sup>.

L'indagine era stata avviata in ragione delle rivelazioni svolte ai fini della Relazione Annuale dell'Autorità relativa all'attività compiuta nell'anno 2011, che avrebbero evidenziato un differenziale positivo tra i prezzi, riferiti all'anno 2011, applicati nel mercato libero per la vendita di energia elettrica ai clienti domestici e i corrispondenti prezzi del servizio di maggior tutela<sup>26</sup>.

Particolarmente interessante risulta essere il fatto che l'indagine rappresenta la prima analisi condotta da un'autorità di regolazione sui processi decisionali dei consumatori, mediante l'uso di ricerche empiriche qualitative e quantitative<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, 2013, in [www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf](http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/366-13alla.pdf).

<sup>26</sup> *Ivi*, pag. 3. La liberalizzazione del settore dell'energia elettrica e del gas, avvenuta in Italia con il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, non ha comportato un obbligo da parte di tutti i consumatori italiani di entrare nel libero mercato. Viene infatti prevista, per le famiglie e le piccole imprese, la possibilità di rimanere nel servizio di maggior tutela. Il consumatore che opta per questo settore è meno esposto a rischi grazie alla rigida normativa cui devono sottostare gli operatori. Quest'ultimi, in particolare, devono rispettare una serie di obblighi posti dall'Autorità di riferimento nell'erogare il servizio al consumatore tutelato. Ad esempio, per quanto riguarda la bolletta, l'operatore di energia deve rispettare le tariffe stabilite periodicamente dall'Authority di settore e pubblicate nel sito ufficiale.

<sup>27</sup> Si veda F. DI PORTO, *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/E/com)*, in *cit.*, pag. 2.

L'indagine qualitativa nei confronti dei clienti domestici consisteva in 6 *focus group*, tecnica utilizzata nell'ambito delle discipline psicologiche, che consente, mediante una discussione attentamente pianificata, di ottenere informazioni su una specifica area di interesse<sup>28</sup>. L'indagine è stata svolta con famiglie che avevano aderito al mercato libero (elettrico e gas) e famiglie che, dopo aver scelto il mercato libero, hanno successivamente deciso di tornare dai servizi di tutela<sup>29</sup>.

L'indagine quantitativa è stata invece effettuata tramite interviste telefoniche svolte nei confronti di 3801 famiglie italiane e selezionando, tra queste, i clienti che hanno cambiato almeno una volta il venditore di energia elettrica o gas naturale negli ultimi tre anni<sup>30</sup>.

I risultati delle indagini sulle determinanti delle scelte, come quelle di cambiare fornitore o di passare al mercato libero e poi tornare al mercato tutelato, sono degni di attenzione poiché denotano un crescente

---

<sup>28</sup> Il *focus group* o gruppo di discussione è una tecnica che si svolge come un'intervista di gruppo guidata da un moderatore che, seguendo una traccia più o meno strutturata, propone stimoli ai partecipanti, al fine di ottenere informazioni specifiche su una data area di interesse, si veda F. COLELLA, *Focus group: Ricerca sociale e strategie applicative*, Milano, Franco Angeli, 2011, pag. 25 e s.

<sup>29</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita a dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, in cit., pag. 139.

<sup>30</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita a dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, in cit., pag. 139.

interesse dell'AEEGSI alle sollecitazioni delle scienze cognitive applicate alle scelte di regolazione<sup>31</sup>. Dalle analisi sono infatti posti in evidenza alcuni comportamenti tipici dei consumatori, ad esempio la tendenza dell'utente a risultare passivo<sup>32</sup>, oppure quella a non comprendere le informazioni, rese troppo complesse dai fornitori.

Questi risultati sono significativi, poiché rappresentano una forte spinta nei confronti dell'Autorità, verso futuri interventi con cui, molto probabilmente, si introdurranno strumenti regolatori più *cognitive-based*<sup>33</sup>, nel tentativo di produrre, ad esempio, una semplificazione delle comunicazioni mediante un linguaggio più intuitivo e comprensibile<sup>34</sup>.

## **2. CONSOB, un regolatore all'avanguardia**

Tra le autorità di regolazione italiane, la CONSOB è stata la prima a dimostrarsi sensibile al potenziale delle scienze comportamentali,

---

<sup>31</sup> Si veda F. DI PORTO, *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/E/com)*, in cit., pag. 3.

<sup>32</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita a dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, in cit., pag. 168.

<sup>33</sup> Si veda F. DI PORTO, *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/E/com)*, in cit., pag. 3.

<sup>34</sup> Si veda la *Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita a dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, in cit., pag. 169.

confermandosi tra i regolatori all'avanguardia a livello europeo nella raccolta di evidenze empiriche e auspicabilmente, in prospettiva, nell'utilizzo di queste a fini di regolazione<sup>35</sup>.

Ad essere particolarmente importanti sono alcuni studi pubblicati dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, la cui finalità principale è proprio quella di promuovere l'applicazione delle scienze cognitive alla regolazione: il primo pubblicato nel 2010 e riguardante gli *“Errori cognitivi e instabilità delle preferenze nelle scelte d'investimento. Le indicazioni di policy della finanza comportamentale*, mentre un secondo studio pubblicato nel 2012, tratta *“La rilevazione della tolleranza al rischio degli investitori attraverso il questionario” MiFID*<sup>36</sup>. Degno di nota è infine il *Report financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches*<sup>37</sup> svolto nel 2015, le cui tematiche saranno approfondite, insieme ai due studi citati, nel successivo paragrafo.

---

<sup>35</sup> F. DI PORTO e N. RANGONE, *Scienze cognitive per una regolazione efficace dell'informazione finanziaria, Convegno di presentazione del “Report on financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches”*, Roma, 2015, in [www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report\\_investimenti\\_famiglie/Report\\_famiglie\\_Fabiana\\_Di\\_Porto\\_Nicoletta\\_Rangone.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report_investimenti_famiglie/Report_famiglie_Fabiana_Di_Porto_Nicoletta_Rangone.pdf), pag. 2.

<sup>36</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l’“Executive Order” di Obama*, in cit., pag. 16 ss.

<sup>37</sup> Si veda il *Report financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches*, 2015, in [www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report\\_investimenti\\_famiglie/ReportFamiglie\\_2015.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report_investimenti_famiglie/ReportFamiglie_2015.pdf).



## 2.1 CONSOB: i primi studi sulle scienze cognitive

Nel 2010, quando la Commissione europea rendeva noto il “*Consumer Decision-Making in Retail Investment Services. A Behavioural Economics Perspective*”<sup>38</sup>, la CONSOB pubblicava un proprio studio in materia di “*Errori cognitivi e instabilità delle preferenze nelle scelte d’investimento. Le indicazioni di policy della finanza comportamentale*”<sup>39</sup>.

Nel documento si pone in evidenza come la ricerca empirica, sotto molteplici aspetti, abbia rilevato nei comportamenti degli investitori, delle deviazioni in tema di scelte d’investimento dalle prescrizioni della teoria finanziaria classica, nonostante la stessa venga impiegata, non solo per trarre implicazioni sul piano normativo, ma anche descrittivo, vale a dire per rappresentare i comportamenti effettivi<sup>40</sup>.

Nel quaderno sono infatti sottolineate molteplici cause poste in evidenza da risultati empirici, che determinano scostamenti dalla

---

<sup>38</sup> Si tratta di un Rapporto della Commissione europea in cui si mostra, con riferimento ad un campione di 6000 risparmiatori residenti in 8 paesi europei, che la comprensione delle caratteristiche dei prodotti finanziari è molto bassa, determinando il sorgere di errori quali, ad esempio, atteggiamenti di ottimismo e illusione del controllo, che sono alla base di ulteriori distorsioni nella corretta percezione del rischio, Cfr. N. LINCIANO, *Le distorsioni comportamentali e la consulenza finanziaria*, in *Riv. Analisi giuridica dell’economia*, n. 1, 2012, pag. 1 e s.

<sup>39</sup> Si veda il *Quaderno di finanza n. 66*, 2010, in [www.consob.it/main/documenti/quaderni/qdf66.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/quaderni/qdf66.pdf).

<sup>40</sup> Si veda il *Quaderno di finanza n. 66*, in *cit.*, pag. 2 a 4.

razionalità degli utenti in tema di scelte d'investimento<sup>41</sup>. Ad esempio, l'effetto *framing*, o effetto “*d'incorniciamento*”, che pone in evidenza come le scelte degli utenti siano influenzate dalla prospettiva attraverso la quale sono descritti gli avvenimenti<sup>42</sup> e quindi si pensi, ad esempio, all'impatto che le modalità di presentazione di un certo evento possono avere sull'atteggiamento verso il rischio<sup>43</sup>.

Ad essere particolarmente interessante è la parte dello studio in cui si sottolineano i contributi che la finanza comportamentale può offrire nel comprendere queste anomalie cognitive, suggerendo informazioni che consentono di capire quando, ai fini della correzione di questi errori cognitivi, sia necessario un intervento dell'autorità di vigilanza o quando gli investitori debbano essere lasciati liberi di attivarsi su impulso di iniziative spontanee del mercato<sup>44</sup>.

Tra i meccanismi correttivi suggeriti, uno strumento particolarmente efficace, che può essere utilizzato sia dai regolatori sia dagli operatori di mercato, riguarda gli interventi che, in modo paternalistico, indirizzino le scelte individuali nella direzione ritenuta corretta, sia limitando le opzioni di scelta disponibili, consentendo così

---

<sup>41</sup> *Ivi*, pag 13 e s.

<sup>42</sup> Per approfondimenti si rimanda al cap. 1, parag. 3.2.

<sup>43</sup> Si veda il *Quaderno di finanza n. 66*, in *cit.*, pag. 16.

<sup>44</sup> Si veda il *Quaderno di finanza n. 66*, in *cit.*, pag. 28 ss.

agli individui di prestare maggiormente attenzione alle caratteristiche delle varie alternative, sia fissando un'opzione di scelta predefinita che possa essere abbandonata solo con rinuncia esplicita, in modo da sfruttare errori quali il *Bias dello Status Quo* <sup>45</sup>.

Il secondo studio pubblicato nel 2012, è rappresentato dal *Discussion Paper*<sup>46</sup> n. 4, “La rilevazione della tolleranza al rischio degli investitori attraverso il questionario” *MiFID* <sup>47</sup>.

Nel documento vengono descritti un insieme di fattori, evidenziati dalla psicologia comportamentale, che incidono sulle preferenze e sulla percezione del rischio da parte degli individui, offrendo significativi spunti per migliorare l'efficacia del questionario *MiFID* (*Markets in Financial Instruments Directive*)<sup>48</sup>.

Il questionario *MiFID* riguarda una disciplina normativa introdotta con la Direttiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *relativa ai mercati degli strumenti finanziari*,

---

<sup>45</sup> *Ivi*, pag 30.

<sup>46</sup> I *Discussion Papers* sono documenti che ospitano analisi di carattere generale sulle dinamiche del sistema finanziario rilevanti per l'attività istituzionale, cfr. [www.consob.it/main/consob/pubblicazioni/studi\\_analisi/discussion\\_papers/index.html](http://www.consob.it/main/consob/pubblicazioni/studi_analisi/discussion_papers/index.html).

<sup>47</sup> Si veda il *Discussion Paper* n. 4, 2012 in [www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/Discussion\\_papers/dp4.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/Discussion_papers/dp4.pdf).

<sup>48</sup> Si veda il *Discussion paper* n. 4, in *cit.*, pag. 5 e 6.

recepita in Italia con Decreto Legislativo 17 settembre 2007, n. 164 e con l’emanazione di regolamenti attuativi da parte della CONSOB<sup>49</sup>.

La normativa ha come obiettivo quello di garantire una maggiore tutela degli investitori e si fonda su tre principi destinati ad essere applicati dalle imprese d’investimento, quali: agire in modo onesto, equo e professionale; fornire informazioni appropriate, le quali dovranno essere corrette, chiare e non fuorvianti; offrire servizi che tengano conto della situazione individuale.

Sulla base di questi principi, le imprese d’investimento sono tenute, prima di effettuare servizi, a individuare l’attitudine al rischio dell’investitore usando appositi questionari e successivamente, sulla base dei risultati ottenuti, rispettare un livello massimo di tutela.

La rilevanza dello studio contenuto nel *Discussion Paper* n. 4, deriva dal porre in evidenza, prendendo in considerazione un campione dei questionari, una limitata capacità degli stessi nel rilevare correttamente informazioni cruciali, come la tolleranza al rischio degli investitori. Si veda, infatti, come l’assunzione di rischio effettiva che

---

<sup>49</sup> Si veda il Regolamento Intermediari introdotto con la delibera CONSOB n. 16190 del 29 ottobre 2007.

emerge dalle scelte di portafoglio (*risk taking behaviour*) non sempre riflette la tolleranza al rischio così come misurata dal questionario<sup>50</sup>.

Sulla base di questi presupposti, lo studio sottolinea il ruolo decisivo svolto dalla finanza comportamentale nell'offrire possibili interventi migliorativi, resi necessari anche dalla complessità che riveste la rilevazione della tolleranza al rischio<sup>51</sup>.

La finanza comportamentale infatti, a differenza della finanza classica, che si rifà ad un concetto oggettivo, quantificabile con opportuni metodi statistici e declinabile sotto diversi profili, si fonda su una nozione soggettiva, le cui componenti, afferenti sia alla sfera psicologica sia alla sfera emotiva, sono in grado di dare informazioni fondamentali per comprendere la tolleranza al rischio degli individui. Si veda ad esempio il processo mentale denominato “*mental accounting*” o “contabilità mentale”<sup>52</sup>.

Nel contesto finanziario, gli investitori esibiscono atteggiamenti verso il rischio variabili in funzione degli obiettivi e del “conto mentale” a cui tali obiettivi si riferiscono.

---

<sup>50</sup> Si veda il *Discussion Paper n. 4*, in *cit.*, pag. 5.

<sup>51</sup> *Ivi*, pag. 6.

<sup>52</sup> Si veda cap. 1, parag. 4.1.

È infatti ampiamente documentata, la propensione degli individui a organizzare le scelte economiche mediante un sistema di conti mentali, nei quali il denaro viene suddiviso in differenti *budget* per le spese e in differenti categorie di ricchezze e reddito. Violando il principio di fungibilità del denaro, gli individui sembrerebbero avere un atteggiamento verso il rischio differente a seconda della fonte di provenienza del reddito e della ricchezza, mostrando in particolare, una minor propensione a rischiare il denaro ottenuto da una vincita o da un investimento<sup>53</sup>.

Uno degli ultimi studi pubblicati dalla CONSOB e il *Report financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches* del 2015.

Il rapporto ha ad oggetto un'analisi del comportamento di risparmio delle famiglie italiane che pone in evidenza un “aumento della vulnerabilità finanziaria percepita”<sup>54</sup>, un sostanziale divario tra abilità finanziarie percepite e conoscenze dimostrate e una complessa relazione tra percezione del rischio e scelte d'investimento<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Si veda il *Discussion Paper n.4*, in *cit.*, pag. 10.

<sup>54</sup> Si veda il *Report financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches*, 2015, in [www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report\\_investimenti\\_famiglie/ReportFamiglie\\_2015.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report_investimenti_famiglie/ReportFamiglie_2015.pdf), pag. 3 e 4.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

Qui specialmente emerge quanto rilevino non solo le conoscenze finanziarie, ma anche i tratti personali degli individui, il contesto di riferimento e le attitudini comportamentali (*bias*)<sup>56</sup>. Ad esempio, si legge che coloro che sono avversi al rischio in ambito lavorativo, lo sono anche in relazione alle scelte d'investimento. Come pure la rappresentazione del rischio in termini di perdite o di guadagni ha consistenti effetti sulle scelte d'investimento, trasformando persone abituate al rischio in persone ad esso avverse<sup>57</sup>, ciò è prodotto dall' "effetto certezza" o "*certainty effect*", riguardante la propensione degli individui a preferire una somma certa a una incerta anche quando il valore atteso di quest'ultima è il medesimo o superiore<sup>58</sup>.

Un altro *bias* evidenziato nel rapporto consiste nel cd. *disposition effect*<sup>59</sup>, di cui è affetto il 37 per cento del campione di soggetti intervistati e che riguarda l'attitudine a monetizzare rapidamente i guadagni e a tenere nel portafoglio i titoli in perdita per ritardarne l'incasso<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ivi*, pag. 21.

<sup>58</sup> Si veda A. TVERSKY, D. KAHNEMAN, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in *Science, New Series*, Vol. 211, N. 4481, 1981, pag. 453 ss.

<sup>59</sup> Si veda il *Report financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches*, in *cit.*, pag. 22.

<sup>60</sup> Si veda H. SHERIF e M. STATMAN, *The disposition to sell winners too early and ride losers too long: Theory and evidence*, in *Journal of Finance*, Vol. 40, 1985, pag. 777 a 790.

Questi dati vanno messi in connessione con il recente *market testing* pubblicato dalla CONSOB nel 2015<sup>61</sup>, in cui si dà ampio spazio ai *bias* e agli studi empirici condotti in altri paesi.

In particolare dal *Report* emergono indicazioni interessanti sul rapporto tra conoscenze finanziarie e percezione del rischio, rilevando un'errata percezione del rischio anche in soggetti con una elevata conoscenza finanziaria. Questo ha portato gli autori a sottolineare un possibile problema di *overconfidence* in capo a tali soggetti. Vale a dire che, ritenendosi maggiormente competenti, tendono ad essere più esposti ad errori di stima del rischio<sup>62</sup>.

### **3. Le principali obiezioni alla strategia dei *nudge*: una libertà apparente e non improntata al benessere degli individui**

Nonostante questa nuova frontiera della regolazione abbia avuto un accoglimento generalmente positivo, non sono mancate però anche

---

<sup>61</sup> Si veda il *Market testing*, in *Quaderno di finanza* n. 82, 2015, in [www.consob.it /documents/11973/204072/pdf82.pdf/58dc22f8-504b-4bad-9679-610306359dfc](http://www.consob.it/documents/11973/204072/pdf82.pdf/58dc22f8-504b-4bad-9679-610306359dfc); F. DI PORTO e N. RANGONE, *Scienze cognitive per una regolazione efficace dell'informazione finanziaria*, Convegno di presentazione del "Report on financial investments of italian households Behavioural attitudes and approaches", in cit., pag. 4.

<sup>62</sup> *Ibidem*.



critiche da parte di politici e studiosi<sup>63</sup>, le cui idee non sono perfettamente in linea con quelle dei decisori pubblici<sup>64</sup>.

In particolare, la strategia dei *nudge* applicata alla regolazione, nonostante presenti numerosi punti di forza, come ad esempio l'aumento dell'efficacia delle regole o la riduzione dei costi, mostra anche numerosi punti di debolezza<sup>65</sup>, determinando polemiche riconducibili essenzialmente a due categorie.

La prima riguarda le criticità afferenti queste nuove misure di determinare, attraverso una manipolazione, una libertà apparente degli individui, mentre la seconda attiene alle polemiche sulla possibilità che il regolatore possa, attraverso questi interventi *cognitive-based*, intraprendere fini diversi da quelli dichiarati.

Con riguardo al primo genere di critiche, esse sottolineano in sostanza come l'utilizzo di questa tecnica, possa in realtà compromettere la libertà degli individui che dovrebbe salvaguardare, determinando una forma di manipolazione<sup>66</sup>. Ciò può essere causato

---

<sup>63</sup> Numerose critiche ad esempio, hanno riguardato l'*Executive Order* di Obama del 2015, avente la finalità di determinare una maggiore apertura della regolazione alle scienze cognitive, cfr. C. R. FOX e D. TANNENBAUM, *The curious Politics of the "Nudge"*, 2015, in [www.nytimes.com/2015/09/27/opinion/sunday/the-curious-politics-of-the-nudge.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/27/opinion/sunday/the-curious-politics-of-the-nudge.html?_r=0).

<sup>64</sup> N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'"Executive Order" di Obama*, in *cit.*, pag. 16 ss.

<sup>65</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *cit.*, pag. 1 ss.

<sup>66</sup> Si veda S. CARUSO, *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni*, *op. cit.*, pag. 131 e s.

quando la scelta di non seguire la “spinta gentile” presenti complicazioni e i suoi costi non siano effettivamente bassi<sup>67</sup>. In questo modo si andrebbe a coartare le decisioni individuali, potendo giungere in casi estremi, attraverso questa strategia regolatoria, alla violazione della privacy e dei diritti della personalità<sup>68</sup>.

Ma interessante è anche la seconda categoria di critiche attinenti la finalità dei *nudge*, che sottolinea come questo genere di misure risultando meno “trasparenti” rispetto a quegli interventi tradizionali di paternalismo *hard* come può essere l’imposizione di un obbligo o di un divieto<sup>69</sup>, determinino una maggiore difficoltà, da parte dei destinatari del provvedimento, di riconoscere la *ratio* di determinate richieste, vale a dire la finalità dell’intervento del regolatore<sup>70</sup>.

Si vedano ad esempio le opzioni di default o opzioni prestabilite, che sfruttando i *bias* cognitivi degli individui, non richiedono una deliberazione consapevole. Questo potrebbe spingere il regolatore a intraprendere scelte opportunistiche, mascherate da obiettivi di tutela

---

<sup>67</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *cit.*, pag. 1 ss.

<sup>68</sup> Cfr. P. RAINFORD, J. TINKLER, *Designing for Nudge Effects: How behaviour management can ease public sector problems*, 2011, in [eprints.lse.ac.uk/37810/1/Designing\\_for\\_nudge\\_effects\\_\(Isero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/37810/1/Designing_for_nudge_effects_(Isero).pdf), pag. 4.

<sup>69</sup> Cfr. C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, *op. cit.*, pag. 122.

<sup>70</sup> Ciò è stato posto in evidenza anche nella relazione *Regolazione e scienze cognitive* di N. Rangone, tenuta al Convegno *Nudge: architettura delle scelte nelle politiche pubbliche*, svolto a Roma il 20 marzo 2012.

dei destinatari<sup>71</sup> e perseguire in realtà interessi di *lobbies* e altri gruppi di pressione<sup>72</sup>.

### 3.1 Una risposta alle critiche

Le criticità afferenti il potenziale illiberale della strategia dei *nudge* e le sue possibili devianze verso fini opportunistici sembrano avere una struttura solida, ma a tali problematicità sollevate, sono state già pensate e proposte altrettante solide risoluzioni ed argomentazioni in difesa delle “spinte gentili”.

In particolare, di fronte a questi possibili pericoli, una prima risposta non può che ricondurre al modo in cui il processo di regolazione viene condotto, il quale dovrebbe aprirsi alla partecipazione effettiva da parte degli *end-users* della regolazione, sottoponendo le pratiche del paternalismo debole a un pubblico scrutinio preventivo che potrebbe essere svolto attraverso un processo di *notice-and-comment rulemaking* (che prevede di sottoporre ogni nuova regola ad una consultazione pubblica)<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> A. OGUS, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pag.52; dello stesso autore si veda anche *The paradoxes of legal paternalism and how to resolve them*, in *legal studies*, vol. 30, n. 1, 2010, pag.63 a 65.

<sup>72</sup> Si veda B. APPELBAUM, *Behaviorists Show the U.S. How to Improve Government Operations*, 2015, in [www.nytimes.com/2015/09/30/business/behaviorists-show-the-us-how-to-improve-government-operations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/30/business/behaviorists-show-the-us-how-to-improve-government-operations.html?_r=0).

<sup>73</sup> Cfr. C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, op. cit., pag. 120.

Il processo regolatorio dovrebbe inoltre essere “informato”, ovvero maggiormente ricco di informazioni, in quanto basato anche su dati empirici relativi alle conseguenze delle diverse opzioni alternative a disposizione<sup>74</sup>. L’informazione gioca infatti un ruolo decisivo nel garantire una maggior trasparenza delle misure paternalistiche, sia che queste abbiano una forma *hard* o *soft*<sup>75</sup>, offrendo così anche una giustificazione delle particolari misure adottate<sup>76</sup>.

Vi è poi un altro argomento da considerare: “l’ineluttabilità dell’architettura delle scelte”<sup>77</sup>. È inevitabile che le scelte di un qualsiasi soggetto siano influenzate dall’ambiente sociale, sia questo il prodotto di progettisti consapevoli o, piuttosto, il prodotto di un meccanismo assimilabile alla mano invisibile.

Si vedano ad esempio le opzioni prestabilite o opzioni di *default* che sono presenti in qualsiasi contesto e quale che sia la risposta, si avrà sempre un effetto sui risultati<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *cit.*, pag. 1 ss.

<sup>75</sup> Ciò è posto in evidenza anche nel settore energetico, la progressiva liberalizzazione ha infatti determinato un mutamento qualitativo dell’informazione al fine di implementare la conoscenza degli individui e di conseguenza garantire anche una maggior efficacia della regolazione, si veda F. DI PORTO, *L’informazione come “oggetto” e “strumento” di regolazione (il caso dei mercati energetici al dettaglio)*, in *cit.*, pag. 977-978.

<sup>76</sup> N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *cit.*, pag. 1 ss.

<sup>77</sup> C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, *op. cit.*, pag. 120.

<sup>78</sup> C. R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, *op. cit.*, pag. 120

Pertanto sulla base di questa considerazione e in presenza di un processo regolatorio avente le caratteristiche sopra delineate, l'utilizzo dei *nudge*, ovvero misure attentamente pianificate e non lasciate al caso, non può che rappresentare la soluzione preferibile per garantire un miglior benessere degli individui e questo è testimoniato anche da risultati concreti ottenuti in questi ultimi anni in svariati contesti.

Essendo troppo recente la teoria trattata, purtroppo non si hanno ancora prove effettive che le risposte alle critiche verso la teoria dei *nudge* siano sempre e comunque valide ed atualizzabili, ma ad ogni modo vi sono numerose prove che in ogni contesto, la scienza comportamentale adattata all'apparato regolatorio porti significativi miglioramenti per l'implementazione della regolazione.

## Conclusioni

All'interno del lavoro ci siamo concentrati e soffermati ad analizzare il *nudge* come strumento ideale per una rivisitazione ed ottimizzazione dell'apparato regolatorio.

Come epilogo di tale lavoro possiamo trarre alcune conclusioni in merito ai benefici e i punti di debolezza delle scienze cognitive applicate alla regolazione.

Sono numerosi gli interrogativi che sorgono riguardo all'impiego di queste nuove informazioni da parte dei decisori pubblici.

Oltre al rischio che queste misure comportino una manipolazione ed il perseguimento di fini diversi rispetto a quelli dichiarati, è anche da annoverare il quesito della reale efficacia di tali misure nel dirigere gli individui verso scelte predefinite. Se infatti gli errori cognitivi risultassero inevitabili, ovvero se le attitudini di un soggetto prevalessero sull'esperienza nelle scelte di comportamento, le soluzioni regolatorie non potrebbero che volgere ad una semplificazione estrema delle scelte, ma questo riproporrebbe il rischio di limitare, ed in casi estremi manipolare, le scelte lasciate ai destinatari.

Dunque, l'uso di informazioni fornite dalle scienze cognitive nel *rule-making* ripropone delicati problemi di scelta tra paternalismo e

libertà, anche se proposti in una coniugazione di paternalismo con attitudine libertaria.

Prendendo in considerazione però anche l'altra faccia della medaglia, non possiamo tralasciare la considerazione dei numerosi risvolti positivi che le scienze cognitive possono produrre nel procedimento regolatorio. La maggior consapevolezza da parte dei decisori pubblici circa quelle che saranno le reazioni dei destinatari delle regole, può infatti garantire la formulazione di provvedimenti di maggior efficacia, determinando la risoluzione di numerose problematiche.

A sostegno di questa nuova strategia regolatoria possiamo evidenziare che, mentre le principali criticità hanno prevalentemente carattere teorico e non sono quindi testimoniate da risultati reali e scientificamente provati, al contrario i riscontri positivi sono già stati ottenuti concretamente in numerose iniziative avvenute nel contesto pubblico.

Si veda, ad esempio, le strategie comportamentali adottate dall'organismo inglese *Nudge Unit* per spingere i contribuenti a pagare le tasse. La maggior parte delle misure prevedevano piccoli accorgimenti nelle lettere di ammonimento, volti a garantire una

comunicazione più chiara tra la pubblica amministrazione ed il cittadino e progettati per rendere più salienti le conseguenze delle azioni del destinatario del messaggio sulla vita della collettività. Ad aver suscitato particolare successo tra queste misure inserite nelle lettere di ammonimento è stata l'informazione che la maggior parte dei cittadini pagasse puntualmente le tasse. Grazie a questo piccolo accorgimento la *Nudge Unit* è riuscita ad aumentare la tempestività dei versamenti fiscali, garantendo un guadagno per l'erario di circa 210 milioni di sterline.

Se i risultati posti in evidenza sembrano spingere i regolatori verso future e fruttuose aperture alle scienze cognitive, occorre però anche precisare che la gestione delle informazioni ottenute con queste scienze non sia sempre particolarmente semplice. Per tener conto delle informazioni sulle reazioni dei soggetti regolati occorre un adattamento del processo regolatorio, attraverso l'impiego di metodologie di stampo cognitivo. Gli errori cognitivi infatti non sono universali, pertanto la loro presenza non può essere valutata con riferimento a studi condotti da altri paesi, ma deve essere analizzata e adattata ad *hoc* in ogni particolare e preciso contesto regolatorio grazie all'impiego di indagini qualitative e quantitative e di dati sperimentali.



A complicare ulteriormente il quadro, vi è il fatto che la base conoscitiva resa disponibile da tali indagini possa porre in evidenza se e in che misura, tra il campione di individui analizzati, si sia in presenza di errori ostacolanti la politica regolatoria, senza offrire però indicazioni se sia opportuno o meno l'intervento del regolatore.

Precisando che, qualora sia necessario un comportamento attivo, graverebbe in capo al decisore pubblico la scelta se l'eventuale risposta debba essere o meno di tipo regolatorio, potendo, in alcuni contesti avvenire anche con mezzi diversi, quali ad esempio campagne di sensibilizzazione.

Sulle base di queste considerazioni non resta pertanto che attendere i futuri sviluppi concernenti il settore pubblico, con la consapevolezza che le applicazioni delle scienze comportamentali nell'ambito della regolazione siano ormai già divenute una realtà sotto molteplici aspetti.

## BIBLIOGRAFIA

APPELBAUM B., *Behaviorists Show the U.S. How to Improve Government Operations*, 2015, in [www.nytimes.com/ 2015/09/30/business/behaviorists-show-the-us-how-to-improve-government-operations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/30/business/behaviorists-show-the-us-how-to-improve-government-operations.html?_r=0);

ARONSON E., *L'animale sociale*, Milano, Apogeo, 2006;

BARBERA E. e TOSCO E., *Il nudging può migliorare la salute delle persone?*, 2011, in [www.dors.it/cosenostre/testo/201107/Nudging\\_lug.pdf](http://www.dors.it/cosenostre/testo/201107/Nudging_lug.pdf);

BARBERIS G., LAVANDA I., RAMPA G. e SORO B., *La politica economica tra mercati e regole*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005;

BENARTZI S., THALER R., *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*, in *Journal of Political Economy*, n. 1, 2014, pp. 164-187;

BENEDETTI M., *Controllo e indirizzo della regolazione: Gli oversight bodies*, in *Riv. osservatorio sull'analisi d'impatto della regolazione*, n. 3, 2011;

BERNHEIM R. G., CHILDRESS J. F., BONNIE R. J.,  
MELNICK A. L., *Essential of Public Health Ethics*, Burlington, Jones  
e Bartlett Learning, 2015;

BOTTARI C., FOGLIETTA F., VANDELLI L., *Welfare e  
servizio sanitario: quali strategie per superare la crisi*, Rimini,  
Maggioli, 2013;

BUCHANAN M., *L'Atomo sociale*, Milano, Mondatori, 2008;

CABIDDU F., *Comportamento del consumatore e scelte  
strategiche delle imprese, il ruolo del contesto*, Milano, Franco Angeli,  
2007;

CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni e prime  
applicazioni pratiche*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.  
luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido\\_Regolazione\\_nudge.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/07/Candido_Regolazione_nudge.pdf);

CARUSO E. e DIRINDIN N., *La sanità tra conservazione,  
innovazione e incertezze normative*, in *Rapporto La finanza pubblica  
italiana*, Bologna, Il Mulino, 2011;

CARUSO S., *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni*,  
Firenze, Firenze University press, 2012;

CISLAGHI C., GIULIANI F., *Evoluzione della spesa sanitaria in tempo di crisi*, 2012, in [www.regioni.it/download/rassegna-stampa/2458/43/](http://www.regioni.it/download/rassegna-stampa/2458/43/);

COMETTO M. T., *Usa, il successo dei fondi automatici oltre la crisi con guadagni del 20%*, 2014, in [www.corriere.it/economia/specialerisparmio/notizie/usa-successo-fondi-automatici-oltre-crisi-guadagni-20percento-73724394-b408-11e3-be28-0f08b38e26f7.shtml](http://www.corriere.it/economia/specialerisparmio/notizie/usa-successo-fondi-automatici-oltre-crisi-guadagni-20percento-73724394-b408-11e3-be28-0f08b38e26f7.shtml);

COPPOLA G., COPPOLA M., *Nudging e salute: Un binomio possibile*, in *Working Papers*, n. 3.227, 2013, in [ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/sep/wpaper/3\\_227.pdf](ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/sep/wpaper/3_227.pdf);

CURRIE J., DELLA VIGNA S., MORETTI E., PATHANIA V., *The effect of fast food restaurants on obesity and weight gain*, in *American economic journal: economic policy*, vol. 2, n. 3, 2010, pp. 34-65;

DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011;

DICIOTTI E., *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Riv. Ragon pratica*, vol. 1, 2005, pp. 99-118;

DI PORTO F., *L'informazione come "oggetto" e "strumento" di regolazione (il caso dei mercati energetici al dettaglio)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 4, 2011, pp. 978-979;

ID., *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio* (366/2013/E/com), 2013, in [www.autorità.energia.it/allegati/audizioni/pubbliche/13/Università%20del%20Salento%20-%2018%20set%2013.pdf](http://www.autorità.energia.it/allegati/audizioni/pubbliche/13/Università%20del%20Salento%20-%2018%20set%2013.pdf);

ID., *Scienze cognitive e assicurazioni. Spunti in tema di regolazione*, 2015, in <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/oltre/article/download/212/209>, pp. 247-258;

DI PORTO F. e RANGONE N., *Cognitive-Based Regulation: New Challengers for Regulators?*, 2014, in [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2382470](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382470), pp.1-30 ;

DI PORTO F. e RANGONE N., *Scienze cognitive per una regolazione efficace dell'informazione finanziaria*, *Convegno di presentazione del "Report on financial investments of italian households Behavioural attitudes and approaches"*, Roma, 2015, in [www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report\\_investimenti\\_famiglie/Report\\_famiglie\\_Fabiana\\_Di\\_Porto\\_Nicoletta\\_Rangone.pdf](http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/report_investimenti_famiglie/Report_famiglie_Fabiana_Di_Porto_Nicoletta_Rangone.pdf);

DRAGONE D., *Incoerenza dinamica ed autocontrollo: proposta per un'analisi interdisciplinare*, 2005, in <http://amsacta.unibo.it/1798/1/549.pdf>;

ELGUETA G. R., *Fallimenti cognitivi e regolazione del mercato energetico*, in *Annuario di diritto dell'energia*, 2015, pp. 173-191;

FOX C. R. e TANNENBAUM D., *The curious Politics of the "Nudge"*, 2015, in [www.nytimes.com/2015/09/27/opinion/sunday/the-curious-politics-of-the-nudge.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/27/opinion/sunday/the-curious-politics-of-the-nudge.html?_r=0);

FREDERICK S., *Cognitive reflection and decision making*, in *Journal of economic perspectives*, vol.19, n. 4, 2005, pp. 25-42;

GILOVICH T., GRIFFIN D., KAHNEMAN D., *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment*, Cambridge, Cambridge University press, 2002;

GILOVICH T., VALLONE R. e TVERSKY A., *The hot hand in basketball: On the misperception of random sequences*, in *Cognitive Psychology*, n. 17, 1985, pp. 295-314;

GONZALES M. H., ARONSON E., COSTANZO M. A., *Using social cognition and persuasion to promote energy conservation: A quasi-experiment*, in *Journal of applied social psychology*, vol. 18, n. 12, 1988, pp. 1049-1066;

GRASSO E., *Prove tecniche di paternalismo liberale: trasparenza dell'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il regolamento UE n. 1169/2011*, in *Contratto e impresa/Europa*, fasc. 1, 2013, pp. 463-478;

GREEN A. E., MAYS D., FALK E. B., VALLONE D., GALLAGHER N., RICHARDSON A., TERCYAK K. P., ABRAMS D. B., NIAURA R. S., *Young adult smokers neural response to graphic cigarette warning labels*, in *Addictive Behaviors Reports*, vol. 3, 2016, pp. 28-32;

GULOTTA G., *Quaderni di Psicologia*, Milano, Giuffrè, 2008;

JOHNSON E. J. e GOLDSTEIN D.G., *Defaults and donation decisions*, 2004, in [www.dangolstein.com/paper/johnsonGoldstein\\_Defaults\\_Transplantation2004.pdf](http://www.dangolstein.com/paper/johnsonGoldstein_Defaults_Transplantation2004.pdf);

KAHNEMAN D., *Thinking, fast and slow*, 2011, in <http://shiftermagazine.com/wpcontent/uploads/2015/02/Daniel-Kahneman-Thinking-Fast-and-Slow-.pdf>;

KAHNEMAN D. e KNETSCH J. L. e THALER R. H., *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, in *Journal of economic perspectives*, vol. 5, n. 1, 1991, in

[www.princeton.edu/~kahneman/docs/Publications/Anomalies\\_DK\\_JL\\_K\\_RHT\\_1991.pdf](http://www.princeton.edu/~kahneman/docs/Publications/Anomalies_DK_JL_K_RHT_1991.pdf), pp. 193-206;

KAHNEMAN D. e TVERSKY A., *Prospect Theory: an analysis of decisions under risk*, in *Riv. econometrica*, vol. 47, n. 2, 1979, pp. 263-291;

LEVI E., *La politica economica e l'economia comportamentale: non solo nudge*, *I numeri del Menabò di Etica ed Economia*, in *Riv. Menabò*, n. 41, 2016, in [www.eticaeconomia.it/la-politica-economica-e-leconomia-comportamentale-non-solo-nudge/](http://www.eticaeconomia.it/la-politica-economica-e-leconomia-comportamentale-non-solo-nudge/);

ID., *Rinnovare l'intervento pubblico: i nudge nell'esperienza inglese*, *i numeri di etica ed Economia del menabò*, in *Riv. Menabò*, n. 13, 2014, in [www.eticaeconomia.it/rinnovare-lintervento-pubblico-i-nudge-nell-esperienza-inglese/](http://www.eticaeconomia.it/rinnovare-lintervento-pubblico-i-nudge-nell-esperienza-inglese/);

LINCIANO N., *Le distorsioni comportamentali e la consulenza finanziaria*, in *Riv. analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2012, pp. 1-14;

LINKENBACH J. W., *The Montana Model: development and overview of a seven-step process for implementing macro-level social norms campaigns*, in *Perkins*, 2003;



LINKEBACH J. W. e WESLEY PERKINS H., *Most of us are tobacco free: an Eight-month Social norms campaign reducing youth initiation of smoking in Montana*, in Perkins, 2003;

LOWENSTEIN G., *Out of control: visceral influences on behavior, organisational behavior and human decision processes*, vol. 65, n. 3, 1996, pp. 272-292;

MACCHI L., BAGASSI M. e BAILO L., *Conoscenza tacita e comunicazione in compiti decisionali: il caso nudge*, in Riv. sistemi intelligenti, n. 1, 2015, pp. 167-180;

MARCHIONATTI R. e MORNATI F., *Principi di Economia Politica*, Torino, Giappichelli, 2012;

MENGHETTI A., *Il piatto piange. Etica, dubbi e comportamenti nella catena agro-alimentare*, Tarcento, Robertson, 2012;

MILL J. S., *Saggio sulla Libertà*, Milano, Il Saggiatore, 1993;

MILLER J. R., *North Carolina program pays girls a dollar a day not to get pregnant*, 2009, in [www.foxnews.com/story/2009/06/25/north-carolina-program-pays-girls-dollar-day-not-to-get-pregnant.html](http://www.foxnews.com/story/2009/06/25/north-carolina-program-pays-girls-dollar-day-not-to-get-pregnant.html);

MOTTERLINI M., PIATTELLI PALMARINI M., KAHNEMAN D., SMITH V. L. e MCFADDEN D., *Critica della ragione economica*, Milano, Saggiatore, 2005;

NAPOLITANO G., *Le riforme amministrative in Gran Bretagna, Francia e Spagna, Laboratorio per l'Innovazione Pubblica*, 2015, in [www.lab-ip.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/GN-Fixing-Gouvernement.pdf](http://www.lab-ip.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/GN-Fixing-Gouvernement.pdf);

OGUS A., *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1994;

PERKINS H. W., *The social norms approach to preventing school and college age substance abuse*, New York, Iossey-Bass, 2003;

PIANA D., *La "Scommessa di Pascal", Processi decisionali e cambiamento istituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005;

POSNER R. A., *Economic Analysis of Law*, New York, Aspen publisher, 2003;

RIGHINI E., *Behavioural law and economics*, Milano, Franco Angeli, 2012;

PUERNHAGEN K. P., REISCH L. A., *Nudging Germany? Herausforderungen Fur Eine verhaltensbasierte*

*Regulierung in Deutschland*, in *Wagenigen working paper in law and Governance*, n. 9, 2015, in <http://ssrn.com/abstract=2632154>;

RAINFORD P., TINKLER J., *Designing for Nudge Effects: How behaviour management can ease public sector problems*, 2011, in [http://eprints.Ise.ac.uk/37810/1/Designing\\_for\\_nudge\\_effects\\_\(Isero\).pdf](http://eprints.Ise.ac.uk/37810/1/Designing_for_nudge_effects_(Isero).pdf);

RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Riv. analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2012, pp. 1-12;

Id, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'AIR*, in *Riv. concorrenza e mercato*, fasc. 0, 2012, pp. 675;

Id, *Regolazione e scienze cognitive dopo l'“Executive Order” di Obama*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1, 2016, pp. 16-24;

ROMANI G., *Fear Appeal e Message Framing: Strategie persuasive in interazione per la promozione della salute*, Firenze, Firenze University Press, 2012;

SAMUELSON W. e ZECKHAUSER R., *Status quo bias in decision making*, in *Journal of risk and uncertainty*, n.1, 1988, pp. 7-59;

SHEPARD R., *Mind sights: Original visual illusions, ambiguities, and other anomalies, with a commentary on the Play of Mind in Perception and Art*, New York, Freeman, 1990;

SHERIF H. e STATMAN M., *The disposition to sell winners too early and ride losers too long: Theory and evidence*, in *Journal of Finance*, Vol. 40, 1985, pp. 777-790;

SHERIF M., *An experimental approach to the study of attitudes*, in *Sociometry*, vol.1, 1937, pp. 90-98;

SLOVIC P., *The perception of risk*, London, Earthscan, 2000;

SPECCHIA F. C., *Manuale critico di sanità pubblica*, Rimini, Maggioli, 2015;

SUNSTEIN C. R., *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, Milano, Egea, 2015;

Id, *Semplice: L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli, 2014;

TAGLIAMONTE I., *Crisi Finanziarie e Cooperazione Internazionale*, Roma, Polimata, 2010;

THALER R. H., *Mental accounting and consumer choice*, in *Marketing science*, vol. 27, n. 1, 2007, pp. 15-25;

Id, *Mental accounting matters*, in *Journal of behavioural decision making*, vol. 12, 1999, pp. 183-206;

Id, *Saving, fungibility and mental accounts*, in *Journal of economic perspectives*, vol. 4, n. 1, 1990, pp. 193 a 205;

THALER R. H. e SUNSTEIN C. R., *Nudge, la spinta gentile*, Milano, Feltrinelli, 2009;

TVERSKY A., *Elimination by Aspects: A Theory of Choice*, in *Psychological Review*, vol. 76, 1972, pp. 31-48;

TVERSKY A. e KAHNEMAN D., *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, in *Science*, vol. 185, n. 4157, 1974, pag. 1124-1131;

Id, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in *Science, New Series*, Vol. 211, N. 4481, 1981, pag. 453-458;

VAN BAVEL R., HERMAN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A., *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-Making*, European Commission, Joint Research Center, Scientific and Policy Reports, 2013, in <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC83284.pdf>;

VANZETTI A., *Fumo o ginnastica?*, in *Riv. dir. ind.* , fasc. 3, 2013, pp. 137;

VISCUSI W. K., GAYER T., *Behavioral Public Choice: The Behavioural Paradox of Government Policy*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 38, n. 3, 2015, pp. 985-986;

WANSINK B., *Mindless Eating: why we eat more than we think*, New York, Bantam books, 2007;

YEUNG K., *Government by Publicity Management: Sunlight or Spin*, in *Public law*, vol. 1, 2005, pp. 360-383;

ZUCCARO P., *L'istituto Superiore di Sanità ed il problema sociale del fumo, le politiche Sociali per il tabagismo*, in *Riv. di tabaccologia*, n. 1, 2009, e in [www.tabaccologia.it/PDF/1\\_2009/5\\_1\\_2009.pdf](http://www.tabaccologia.it/PDF/1_2009/5_1_2009.pdf), pp. 7-9;